

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
CEPPAD - CENTRO DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO MBA – ESTRATÉGIA E GESTÃO EMPRESARIAL

**PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO INSTITUCIONAL DA COORDENAÇÃO DA
RECEITA DO ESTADO**

CURITIBA
2003

JOÃO RENATO BIZETTO

**PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO INSTITUCIONAL DA COORDENAÇÃO DA
RECEITA DO ESTADO**

Monografia apresentada ao Departamento de Administração Geral e Aplicada da Universidade Federal do Paraná, como requisito para obtenção do Título de Especialização MBA em Estratégia e Gestão Empresarial.

Orientador: Prof. Dr. Belmiro Valverde Jobim
Castor, Phd.

**CURITIBA
2003**

“A meu ver, o que importa neste mundo, acima de tudo, não é tanto saber onde é que estamos e sim para que direção nos movemos. ”

Oliver Wendell Holmes

SUMÁRIO

1 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA.....	1
1.1 INTRODUÇÃO.....	3
1.2 CARACTERIZAÇÃO DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO.....	3
1.3 O PROCESSO DE PLANEJAMENTO E DE FORMAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DE ESTRATÉGIAS.....	6
1.4 BARREIRAS PARA IMPLEMENTAÇÃO ESTRATÉGICA.....	13
1.5 ELEMENTOS BÁSICOS DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO.....	17
1.6 ESTRATÉGIAS ORGANIZACIONAIS.....	23
1.7 O AMBIENTE NA EMPRESA PRIVADA.....	26
1.8 O AMBIENTE NA EMPRESA PÚBLICA	28
1.9 PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO EM EMPRESAS PÚBLICAS E PRIVADAS: PONTOS CONVERGENTES E DIVERGENTES.....	31
2 PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO INSTITUCIONAL DA COORDENAÇÃO DA RECEITA DO ESTADO.....	37
2.1 INTRODUÇÃO.....	37
2.2 O AMBIENTE EXTERNO.....	45
2.2.1 Paradigmas.....	45
2.2.2 O Governo Federal.....	48
2.2.3 A Constituição Federal e Estadual.....	51
2.2.4 Os Princípios da Administração Pública.....	51
2.2.5 O Plano de Governo Estadual.....	52
2.2.6 Ameaças.....	54
2.2.7 Oportunidades.....	58

2.3 O AMBIENTE INTERNO.....	60
2.3.1 Pontos Fortes.....	60
2.3.2 Pontos Fracos.....	61
2.4 VALORES DA CRE.....	65
2.5 MISSÃO.....	68
2.6 VISÃO DE FUTURO.....	70
2.7 OBJETIVOS ESTRATÉGICOS PERMANENTES.....	71
2.8 ESTRATÉGIAS DIRETIVAS.....	73
2.9 ESTRATÉGIAS FUNCIONAIS.....	84
2.9.1 Estratégias para a Área de Fiscalização.....	84
2.9.2 Estratégias para a Área de Tributação.....	86
2.9.3 Estratégias para a Área de Arrecadação.....	87
2.9.4 Estratégias para a Área de Informática.....	88
2.9.5 Estratégias para a Área de Recursos Humanos.....	90
2.10 VETORES E INDICADORES DE DESEMPENHO.....	92
3 CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÕES.....	94
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	97

RESUMO

Esta monografia trata, essencialmente, do Planejamento Estratégico Institucional e de sua necessidade para as instituições públicas do país, como instrumento moderno de transformação, para melhor, da realidade atual numa visão de futuro desejada. A primeira parte consiste no embasamento teórico, objetivando estabelecer um referencial mínimo que permita realizar a proposição de um planejamento estratégico institucional para a Coordenação da Receita do Estado do Paraná - CRE, evidenciando a sua contribuição para a melhoria significativa do desempenho da organização. Na segunda parte é apresentada uma sugestão de planejamento estratégico aplicado à CRE, demonstrando sua viabilidade prática e sua importância como instrumento gerencial de administração pública moderna, eficiente e eficaz, capacitando-a a responder positivamente aos anseios da sociedade paranaense em geral e do cidadão/contribuinte, em particular.

1 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

1.1 INTRODUÇÃO

O planejamento é uma característica intrínseca do desenvolvimento e da evolução do ser humano. Através dele as pessoas conseguem traçar metas para o seu bem-estar, se preparar para eventualidades ou ameaças futuras e obter sucesso em função da possibilidade de novas oportunidades. Assim, para se atingir um objetivo é preciso primeiro planejar o caminho a percorrer.

Do mesmo modo, as organizações precisam planejar o futuro como preparação para essas metas, ameaças e oportunidades. Isto é conseguido por meio da análise e avaliação do relacionamento com o ambiente, através da utilização de um processo capaz de integrar os diversos aspectos da empresa e do seu ambiente.

Como a função fundamental da administração é tomar decisões que determinem para a empresa o curso de ação a curto e a longo prazo, Oliveira (1999, p.48) comenta que o planejamento aparece como ponto inicial no processo administrativo nas empresas, embora essa ordem de desenvolvimento não deva ser considerada como fixa, sendo apenas orientativa quanto a um raciocínio lógico. Mintzberg (1994, p. 35) salienta que algumas razões importantes ajudam a explicar a ampla aceitação das técnicas de planejamento, como por exemplo:

- a) a organização precisa coordenar suas atividades e resultados;

- b) a organização precisa considerar a implicação futura de decisões presentes;
- c) a organização precisa adotar procedimentos formalizados, padronizados e sistemáticos do estabelecimento de objetivos, metas e estratégia para suas ações;
- d) a organização precisa exercer controle, através da influência sobre o interior da instituição e sobre o ambiente.

Quanto a definição do planejamento, Mintzberg (1994, p. 14) conceitua-o como sendo um processo formalizado para produzir e articular resultados, na forma de um sistema integrado de decisões.

O planejamento é composto, basicamente, de três etapas distintas e complementares: identificação de cursos de ação, divisão racional de esforços e redução da subjetividade na tomada de decisão. Essas etapas implicam na realização de diversos passos, cujo desenvolvimento requer uma seqüência lógica, visando a construção dessa realidade.

Segundo Longenecker (1997, p.425) a quantidade de planejamento é tipicamente muito menor que o ideal. O pouco planejamento que existe também tende a ser limitado e assistemático. Circunstâncias específicas afetam o grau em que o planejamento formal é necessário, mas a maioria dos negócios pode funcionar mais lucrativamente aumentando seu planejamento e tornando-o mais sistemático. Os tipos de decisões tomadas pelos planejadores caracterizam-se pela liberdade de escolha entre as várias alternativas. Entretanto, os métodos tradicionais de planejamento não funcionam adequadamente quando aplicados a ambientes de mudanças onde o comportamento dos seus elementos é dinâmico. Este é o grande dilema da administração em relação aos métodos tradicionais de planejamento, já

que estes produzem um plano estático, fundamentado num modelo muito simplificado da realidade.

O forte descrédito do planeamento tradicional é decorrente, também, dos seguintes problemas:

- a) ignorar as mudanças do ambiente ;
- b) não se preocupar com a sua efetiva implementação;
- c) má qualidade do *data-base* existente na empresa;
- d) não ser visualizado como um processo contínuo;
- e) falta de priorização das ações.

Apesar dos problemas decorrentes da ineficácia dos modelos de planeamento tradicional, não houve argumentos suficientemente convincentes que induzissem o seu abandono. Assim, visando minimizar as falhas do planeamento tradicional, que são bem específicas, surgiu um novo modelo de planeamento - o planeamento estratégico, mais abrangente, preocupado com os objetivos organizacionais globais e assumindo novos conceitos e ferramentas dispostos sob uma simplicidade atraente.

1.2 CARACTERIZAÇÃO DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO

Com vista a criar um modelo funcional onde o comportamento dos seus elementos apresente características dinâmicas, permitindo a empresa ser visualizada em termos globais dos objetivos, da visão, dos fatores críticos de sucesso e da estratégia empresarial, surgiu o planeamento estratégico.

De acordo com Mintzberg (2000, p. 43), a partir da década de 60 a utilização do planejamento estratégico motivou a integração do planejamento com a visão estratégica das decisões e os modelos de gestão aderidos por grandes empresas.

O planejamento estratégico é o processo de planejamento formalizado e de longo alcance, empregado para se definir e atingir os objetivos organizacionais. Assim, ele ocorre no nível estratégico da estrutura da organização e deve nortear as atividades de planejamento nos demais níveis hierárquicos.

Oliveira (1993, p.36) considera que o planejamento estratégico é um processo gerencial que possibilita ao executivo estabelecer o rumo a ser seguido pela empresa, com vistas a obter um nível de otimização na relação da empresa com o seu ambiente.

Drucker (1997, p.77) define o planejamento estratégico como o processo contínuo de tomar decisões atuais que envolvam riscos, organizar sistematicamente as atividades necessárias à execução dessas decisões e através de um *feedback* organizado e sistemático, medir os resultados dessas decisões em confronto com as expectativas alimentadas.

Através do planejamento estratégico, a empresa espera, segundo Oliveira (1983, p.46) :

- a) conhecer e melhor utilizar seus pontos fortes;
- b) conhecer e eliminar, ou adequar, seus pontos fracos;
- c) conhecer e usufruir as oportunidades externas;
- d) conhecer e evitar as ameaças externas;
- e) ter um efetivo plano de trabalho estabelecendo as premissas básicas, as expectativas e os caminhos almejados pela empresa.

Segundo Oliveira a estrutura das organizações subdivide-se em três categorias de decisões que formam o planejamento empresarial : nível estratégico, nível tático e o nível operacional (Ver figura 1). O planejamento estratégico abrange a empresa como um todo, enquanto os planejamentos táticos e operacionais se preocupam com metas restritas a determinada área da empresa.

FIGURA 1: NÍVEIS DE DECISÃO E TIPOS DE PLANEJAMENTO



Fonte: Oliveira (1993, p.35)

Embora distintas em amplitude de atuação, elas são interdependentes e complementares, pois a decisão num nível irá refletir em consequências e exigências em outro.

Os processos considerados ao assumir um planejamento estratégico, segundo Oliveira (1993, p.24), consistem em :

Partindo de um determinado período de vários anos, a diretoria faz uma reavaliação de sua estratégia atual procurando oportunidades e ameaças no

ambiente externo e analisa os recursos da empresa para identificar suas forças e suas fraquezas.

A diretoria pode traçar vários cenários estratégicos opcionais e avaliá-los em confronto com os objetivos da empresa. Para começar a aplicar a estratégia escolhida, a diretoria deve encará-la em termos de ações a ser tomadas num futuro próximo.

Neste novo modelo de planejamento, a preocupação em analisar o ambiente externo e harmonizar a realidade do mercado com as estratégias da empresa é a sua principal característica.

1.3 O PROCESSO DE PLANEJAMENTO E DE FORMAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DE ESTRATÉGIAS

De acordo com Mintzberg (2000, p. 45), existem vários diagramas para mostrar o fluxo global do planejamento estratégico. Mas, sem a preocupação de apresentar e debater sobre as peculiaridades de cada metodologia de planejamento estratégico existente, serão discorridos alguns tópicos essenciais do processo de planejamento e de formação e implementação de estratégias.

Até porque a maioria delas, segundo Mintzberg (2000, p. 45), apresenta as mesmas idéias - a utilização do modelo de SWOT (*Strengths, Weaknesses, Opportunities e Threats*), dividindo-o em etapas bem delineadas e dando considerável atenção à fixação de objetivos no início e à elaboração de orçamentos e planos operacionais no final.

Criada por Kenneth Andrews e Roland Christensen, dois professores da Harvard Business School, e posteriormente aplicada por numerosos acadêmicos a SWOT estuda a competitividade de uma organização segundo quatro variáveis: forças, fraquezas, oportunidades e ameaças.

As principais etapas da metodologia SWOT são:

- a) fixação de objetivos: nesta etapa são explicados e quantificados as metas e os objetivos da organização;
- b) análise externa: nesta etapa são feitas previsões a respeito das condições futuras da empresa no ambiente;
- c) análise interna: nesta etapa as forças e fraquezas inerentes a empresa são decompostas e analisadas;
- d) avaliação da estratégia: nesta etapa são avaliadas e escolhidas as alternativas estratégicas;
- e) operacionalização da estratégia: esta etapa caracteriza-se pela implementação estratégica.

Andrews (1971, p. 16) alega que uma vez que as forças e fraquezas internas e as oportunidades e ameaças externas tenham sido avaliadas, os decisores estratégicos estão numa posição de poderem formular o plano estratégico. Idealmente, o plano deve ser formulado de maneira a capitalizar as oportunidades externas, evitar ou trabalhar ao redor das ameaças externas, deve ser construído sobre as forças internas, e evitar ou trabalhar ao redor das fraquezas internas. De fato, muitas organizações tentam maximizar o número de situações em que podem capitalizar as oportunidades externas com as forças internas; estas são situações de crescimento e investimento. De maneira semelhante, muitas organizações tentam

minimizar o número de situações que realçam as ameaças externas e as fraquezas internas. Situações como esta sugerem a diminuição (encolher) ou a retirada.

Todavia, não se tenciona detalhar as diversas fases e etapas dessa metodologia, pois segundo Oliveira (1999, p.50), quase sempre ocorrem adaptações na metodologia geral e, conseqüentemente, nos vários aspectos de suas fases e etapas.

Resumidamente, Oliveira (1999, p.53) considera que o planejamento pode ser desenvolvido na empresa de acordo com as seguintes fases:

- a) diagnóstico estratégico: envolvendo visão, análise externa, análise interna, análise dos concorrentes e estabelecimento das vantagens competitivas;
- b) missão: envolvendo a missão propriamente dita, propósitos atuais e potenciais, cenários, postura estratégica, macroestratégias e macropolíticas;
- c) instrumentos prescritivos e quantitativos: envolvendo objetivos, desafios, metas, estratégias, políticas, projetos e planos de ação;
- d) sistema de acompanhamento e avaliação: envolvendo o estabelecimento de padrões de medida e avaliação, medida dos desempenhos apresentados, comparação entre o realizado e o esperado e ação corretiva.

Segundo Oliveira (1999, p. 126), deve-se utilizar a mesma estrutura metodológica para a perfeita interação do processo estratégico com os táticos e operacionais, mas considerando os ajustes necessários à realidade de cada um dos três tipos de planejamento.

Contudo, Oliveira (1993, p. 47) enfatiza que o planejamento estratégico possui duas dimensões operacionais: elaboração e implementação.

A elaboração inclui a identificação das oportunidades e ameaças no ambiente da empresa, a identificação dos pontos fortes e fracos, a adoção de estimativas de risco para as alternativas estabelecidas e a explicitação dos alvos ou situações a serem alcançadas pela empresa, incluindo as maneiras de desenvolver as ações necessárias à concretização do processo.

O ambiente externo exerce importante influência sobre o comportamento da empresa, especialmente sobre a formulação de estratégia. Na concepção de Stoner (1985, p.45), todas as organizações têm de prestar mais atenção a seus ambientes quando formulam e implantam políticas e estratégias.

A implementação envolve assuntos organizacionais, os sistemas de informações, os sistemas de incentivos, a competência operacional, o treinamento e a liderança necessária ao desenvolvimento do processo. A implementação abrange, de um modo geral, o desenvolvimento da estrutura organizacional e a administração das atividades da empresa durante o processo de planejamento estratégico.

Mas, o desenvolvimento do planejamento estratégico parte de duas possíveis situações, e que podem ser consideradas conjuntamente:

- a) define-se primeiro “onde se quer chegar” e depois define-se “onde se está” ou;
- b) define-se primeiro “onde se está” e depois define-se “onde se quer chegar”.

A primeira situação possibilita maior criatividade no processo por não ter grandes restrições. Já a segunda situação possibilita iniciar o processo partindo de uma visão realista da empresa.

Para Harrington (1997, p.89) a elaboração de um plano estratégico objetiva:

- a) fixar a direção;
- b) estabelecer expectativas;
- c) definir ações.

O processo de elaboração do planejamento estratégico pode ser visto como um processo de integração vertical entre os níveis da organização, onde a matriz é responsável pela estratégia da organização, as divisões cuidam da estratégia das operações e os departamentos cuidam da estratégia funcional. Vancil & Lorange (1977, p. 26) afirmam que os processos de planejamento que levam à formulação dessas estratégias podem ser chamados paralelamente de:

- a) planejamento da organização: é o processo de decisão sobre as metas e os objetivos da empresa, obtenção de recursos necessários para atingir esses objetivos e a distribuição destes recursos para permitir que os objetivos sejam atingidos;
- b) planejamento das operações: é o processo de decisão sobre os objetivos da divisão em sua área específica, sobre as políticas para alcançar tais objetivos e o escopo das atividades de uma divisão;
- c) planejamento funcional: é o processo que envolve o desenvolvimento de uma série de planos de ações viáveis para implantar a estratégia da divisão, ao passo que a divisão seleciona o subconjunto de programas a serem executados. Na realidade, os programas são o suporte dos planos estratégicos funcionais.

Percorrendo as várias etapas do processo de planejamento, os gerentes de todos os níveis da empresa devem chegar a um consenso em relação aos diversos

aspectos do plano. Assim, esse processo deve integrar o fluxo de tomada de decisão com os diversos níveis organizacionais .

Igualmente, Vancil & Lorange (1977, p. 24) demonstram como o fluxo de três ciclos de administração combina com o fluxo dos três ciclos de decisão: estabelecer os objetivos empresariais, ao nível da diretoria; fixar metas coerentes com esses objetivos, ao nível de divisões e elaborar planos de ação, ao nível de departamentos.

Mas, Abell (1991, p.304) nota que a importância relativa dos três ciclos varia consideravelmente, conforme a definição particular do negócio.

Quando se trata de negócios maduros a atenção está voltada para um planejamento e um orçamento anual de curto prazo em harmonia com objetivos estabelecidos de longo prazo. Assim, o planejamento de longo prazo é simplesmente “sintonizado para refletir mudanças ocorridas desde o último ciclo completo de planejamento” (ABELL, 1991, p.304).

Mas, quando se trata de negócios que estão nos primeiros estágios de desenvolvimento ou que houve pouco planejamento no passado, deve-se dar bastante atenção ao primeiro e segundo ciclo, especialmente para a definição do negócio (ABELL, 1991, p.305).

Existem várias maneiras pelas quais as estratégias são formuladas, mas segundo Nadler et Al. (1983, p. 227) três abordagens são predominantes:

- a) abordagem do planejamento: considera a racionalidade e um sistema formal de alcance de metas. Existe a crença de que a análise sistemática pode conduzir a compreensão do ambiente o suficiente para influenciá-lo, tornando as decisões menos conflitantes e mais complementares do que se elaboradas independentes;

- b) abordagem do processo político: considera as empresas como compostas por coalizões de grupos de interesses que freqüentemente têm poder de influência na tomada de decisões estratégicas. Assim, a estratégia é consequência de competição, conflito, coalizão e poder de barganha entre os vários grupos de interesse;
- c) abordagem adaptativa: considera a existência de um *status quo* poderoso e a divisão de poder entre os membros de várias coalizões.

Suas ações visam remediar situações e se adequar ao ambiente. Assim, movendo-se em passos curtos e desarticulados, as soluções ocorrem mais por reação aos problemas existentes do que pela busca de oportunidades.

Desse modo, as abordagens levam em conta os fatores limitativos na formulação de estratégias. Dos vários fatores limitantes pode-se citar a cultura organizacional, as relações de poder, a complexidade dos sistemas e, conseqüentemente, a racionalidade limitada dos indivíduos.

A estratégia deve acompanhar as variáveis que influenciam o ambiente organizacional, a organização e suas metas. Ela precisa ser dinâmica. Por isso, deve ser sempre revista visando garantir o reflexo das mudanças inerentes nesse contexto.

Com vista a criar um modelo funcional que permita a empresa ser visualizada em termos da visão, dos fatores críticos de sucesso e da estratégia empresarial, os objetivos do planejamento estratégico devem abranger algumas funções, que inclui, entre outras:

- a) investigar as ameaças, oportunidades e as vantagens competitivas;

- b) estabelecer os objetivos e os fatores críticos de sucesso (FCS) para a empresa, onde os FCS são os fatores importantes que a organização precisa atender para alcançar os resultados esperados;
- c) conduzir a consecução dos objetivos empresariais através da análise de seus FCS;
- d) filtrar e selecionar as informações necessárias para atingir os resultados esperados;
- e) desenvolver a participação efetiva dos dirigentes;
- f) desenvolver um processo participativo enfatizando a necessidade de comprometimento, do livre fluxo de idéias e informações;
- g) desenvolver uma maior flexibilidade e, com agilidade nas mudanças, efetuar a realimentação periódica com as devidas alterações.

Desse modo, as organizações devem formular e encarar suas estratégias com foco num processo incremental, onde uma meta, um objetivo, é resultados da habilidade de inúmeras decisões menores ao longo do percurso.

1.4 BARREIRAS PARA IMPLEMENTAÇÃO ESTRATÉGICA

A implementação da estratégia começa, segundo Kaplan (1997, p. 207), pela capacitação e envolvimento das pessoas que devem executá-la.

A falácia do planejamento estratégico, de acordo com Mintzberg (1994, p. 36), apoia-se em três suposições básicas:

- a) falácia da predição: nem tudo pode ser previsto;

- b) falácia da separação: estratégias separadas das operações, a formulação separada da implementação;
- c) falácia da formalização: sistemas que não conseguem fazer melhor, ou pelo menos igual, ao ser humano, incapazes que são da interpretação, compreensão e síntese.

Assim, os planos são escritos por planejadores apresentando pouca sintonia com a realidade, favorecendo a visão de que planejamento e execução não estão relacionados.

Ansoff (1977, p. 86) alerta que, talvez por esse motivo, muitos executivos percebam o planejamento estratégico como uma atividade distante da realidade, não visualizando as vantagens em planejar, uma vez que há dificuldades na atribuição de resultados de negócios.

Segundo Kaplan (1997, p. 199), a incoerência entre a formulação e a implementação estratégica é causada por barreiras criadas pelos sistemas gerenciais tradicionais.

Kaplan (1997, p. 200) identifica quatro barreiras específicas à implementação eficaz da estratégia:

- a) visões e estratégias não executáveis;
- b) estratégias não associadas às metas dos departamentos, equipes e indivíduos;
- c) estratégia não associada à alocação de recursos a longo e curto prazo;
- d) *feedback* tático, não estratégico.

A primeira barreira à implementação ocorre quando existem divergências entre a maneira como as declarações de visão e missão são traduzidas em ações. Na falta de consenso e clareza, os diversos grupos seguem agendas diversas,

segundo suas peculiares interpretações da visão e estratégia. Assim, a consequência principal é a fragmentação e a subotimização das iniciativas estratégicas.

A segunda barreira surge quando as exigências de longo prazo da estratégia não são traduzidas em metas para os departamentos, equipes e indivíduos. Assim, não existe o alinhamento entre as metas e os objetivos da empresa como um todo.

Kaplan (1997, p. 203) diz que a terceira barreira é a falta de alinhamento dos programas de ações e da alocação de recursos às prioridades estratégicas de longo prazo.

Como a maioria dos sistemas gerenciais atuais dedicam pouco tempo ao exame do desempenho estratégico, a última barreira à implementação estratégica é a falta de feedback sobre como a estratégia está sendo implementada, e seus resultados.

Ansoff (1977, p. 177) aponta dez grandes erros na implantação do planejamento estratégico:

- a) organizações teóricas e não práticas não têm um líder responsável que realmente comande a implantação do planejamento estratégico global;
- b) organizações de papel e não de ação, elaboram planos estratégicos encastelados em torres de marfim, com participação extremamente concentrada;
- c) organizações de prateleira e não do chão de fábrica, escrevem planos mirabolantes, muito mais no plano de intenções do que um documento compatível com a cultura da empresa;
- d) organizações de conceito e não de aplicação, fazem do planejamento estratégico uma ação espasmódica, esquecendo que a sustentação

permanente de uma organização é um processo lento, de avanços sucessivos e, até mesmo, de ensaio e erro;

- e) organizações entrópicas e não abertas, não monitoram devidamente o ambiente externo e não conhecem de maneira adequada todas as variações que devem ser levadas em consideração no processo decisório e na implantação;
- f) organizações superficiais e não profundas, esquecem de avaliar sua própria realidade nos níveis necessários, para uma efetiva tomada de decisão;
- g) organizações ambiciosas e não conscientes esquecem de avaliar a totalidade de seus recursos na elaboração dos planos, o que acaba gerando uma grande distância entre o que deve e o que pode ser efetivamente implantado;
- h) organizações puras, não realistas, não levam em conta o verdadeiro jogo de poder político dentro da organização;
- i) organizações cartesianas, que não aceitam a dimensão psicológica, não levam em consideração o perfil de seus decisores, achando que o que eles dizem que querem é aquilo que realmente vão fazer;
- j) empresas onipotentes e irrealistas não tomam por base o que os outros podem fazer e como podem reagir.

Devido a imprevisibilidade do mundo dos negócios, a realidade exige do planejamento estratégico cada vez mais flexibilidade às contingências, e ignorar ou esquecer que num determinado evento há sempre um conjunto de variáveis que influenciam-se mutuamente pode ser fatal para qualquer estratégia. Assim, o

planejamento estratégico torna-se imprescindível num ambiente cada vez mais dominado por turbulências e incertezas.

Além disso, as empresas que conseguem visualizar a importância da contribuição de todos os funcionários para a implementação da estratégia, segundo Kaplan (1997, p. 207), devem compartilhar suas visões e estratégias de longo prazo com seus funcionários e incentivá-los ativamente a sugerir formas pelas quais a visão e a estratégia possam ser alcançadas.

Desvendando o planejamento estratégico e suas componentes, o próximo tópico abordará sobre os seus elementos básicos.

1.5 ELEMENTOS BÁSICOS DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO

Basicamente, quase todas as técnicas de planejamento estratégico comungam de três componentes primordiais:

O ambiente com suas ameaças e oportunidades: Oliveira (1993, p. 41) conceitua o ambiente empresarial como sendo: “o conjunto de todos os fatores externos a empresa que, de forma direta ou indireta, proporcionam ou recebem influência da referida empresa. Assim, o ambiente compreende todas as variáveis externas a empresa que podem afetá-la”.

Na visão de Ansoff (1977, p.176), as organizações, geralmente, podem ser enquadradas em três categorias:

- a) reativas: que esperam até os problemas ocorrerem antes de tentar resolvê-los;

- b) planificadoras: que se antecipam aos problemas; e
- c) empreendedoras: que se antecipam aos problemas quanto às oportunidades.

Assim, a análise estratégica é iniciada por um estímulo que pode surgir de várias maneiras, dependendo das circunstâncias da empresa e da amplitude de visão de seus administradores.

Segundo Oliveira (1993, p. 43), as falhas mais freqüentes no exame do ambiente de uma empresa são:

- a) não considerar fatores ambientais que exerçam influência sobre a empresa;
- b) não considerar o grau de influência da empresa sobre os fatores observados no ambiente; e
- c) não atuar de forma adequada sobre os fatores identificados no ambiente.

Para antecipar a possibilidade de influência dessas variáveis sobre a empresa se faz uma análise do ambiente - a análise externa. Assim, a análise externa é de fundamental importância para verificar as ameaças e oportunidades da posição competitiva da empresa frente a concorrência.

Oliveira (1993, p.42) alerta que a organização deve olhar para fora de si, considerando uma série de tópicos, entre os quais destaca:

- a) mercado internacional, nacional e regional;
- b) evolução tecnológica;
- c) fornecedores;
- d) aspectos sócio-econômicos, políticos, financeiros e culturais;
- e) entidade de classe e órgãos governamentais; e

- f) concorrentes (as organizações públicas também têm concorrentes, elas concorrem entre si por recursos financeiros, humanos e técnicos).

Para facilidade do desenvolvimento da análise externa, convém dividir o ambiente em macroambiente – que afeta todas as organizações em um nível mais amplo, e ambiente organizacional – que afeta mais diretamente a empresa e o seu setor específico.

Com objetivo de auxiliar o desenvolvimento de processos de planejamento estratégico, as técnicas de análise externa permitem, segundo Oliveira (1993, p. 63), estudar a relação existente entre a empresa e seu ambiente em termos de oportunidades e ameaças, bem como a sua atual posição produto-mercado e quanto a sua posição produto-mercado desejada no futuro.

Algumas técnicas consideram o macroambiente, como a análise das variáveis ambientais, a análise de cenários e a análise de *stakeholders*, e outras consideram o ambiente operacional, como a análise de mercado, a análise da concorrência e a análise da competitividade. Todavia, essas técnicas, por não serem excludentes, podem ser usadas concomitantemente.

Alguns comentários sucintos sobre as características básicas dessas técnicas fazem-se necessários para o entendimento das análises:

Análise das variáveis ambientais: O macroambiente é desvendado através de variáveis ambientais, examinando o estado atual de cada variável, suas tendências futuras e prováveis inter-relações entre elas.

Para facilitar a manipulação das variáveis externas que apresentam maior facilidade de mensuração da relação de influências entre a empresa e o ambiente, Oliveira (1993, p.43) aconselha a divisão do ambiente da empresa em duas partes: o ambiente direto e o ambiente indireto.

O ambiente direto consiste no conjunto de fatores através dos quais a empresa tem condições não só de identificar, mas também de avaliar ou medir, de forma mais efetiva e adequada, o grau de influência recebido e/ou percebido.

Já o ambiente indireto, Oliveira (1999, p.43) diz que representa o conjunto de fatores através dos quais a empresa identificou, mas não tem condições, no momento, de avaliar ou medir o grau de influência entre as partes.

Oliveira (1993, p.43) contempla que “esse é um processo evolutivo e questionador de conhecimento da influência entre a empresa e seu ambiente”.

Oliveira (1993, p.44) apresenta, a seguir, um quadro do ambiente que pode ser desmembrado em suas variáveis e algumas componentes. São elas:

- a) variáveis ambientais econômicas: taxa de inflação, taxa de juros, mercado de capitais, nível de PNB, balança de pagamentos, nível de reservas cambiais e nível de distribuição de renda;
- b) variáveis ambientais sociais: situação sócio-econômica de cada segmento da população, situação sindical (organização, participação e ideologias) e situação política (organização, participação e ideologias);
- c) variáveis ambientais políticas: monetárias, tributárias, de distribuição de renda, de relações internacionais, legislativa (federal, estadual e municipal), de estatização e de estrutura de poder;
- d) variáveis ambientais demográficas: densidade, mobilidade, taxas de crescimento, composição e distribuição da população e processo migratório;
- e) variáveis ambientais culturais: nível de alfabetização, nível de escolaridade, estrutura educacional, veículo de comunicação de massa;

- f) variáveis ambientais legais: aquisição tecnológica pelo país, desenvolvimento tecnológico no país, transferência de tecnologia pelo país, proteção de marcas e patentes, velocidade das mudanças tecnológicas, nível de orçamento de P&D do país e nível de incentivos governamentais;
- g) variáveis ambientais ecológicas: nível de desenvolvimento ecológico, índices de poluição e legislações existentes;
- h) variáveis ambientais da concorrência: localização e vantagens diferenciais;
- i) variáveis ambientais dos fornecedores: localização, qualidade e capacitação; e
- j) variáveis ambientais dos consumidores: localização, necessidades, valor e expectativas, e nível de renda.

Para cada uma das variáveis ambientais a empresa deve efetuar uma análise para os seus diversos itens. Assim, o seu produto final é o quadro do ambiente, com suas componentes e tendências.

Análise de cenários: Essa técnica, implantada por Pierre Wack, na Royal Dutch Shell, objetiva construir possíveis alternativas ambientais para o futuro, envolvendo a identificação de incertezas, a determinação dos fatores causais e a formulação de um conjunto de possíveis suposições sobre o relacionamento dos diversos fatores envolvidos no cenário. São criados diversos e alternativos quadros para o futuro, determinando-se os caminhos que conduzem a cada quadro, considerando-se a ocorrência de diferentes contingências.

Segundo Schwartz (2000, p.56) o planejamento de cenários é uma ferramenta utilizada para ordenar as diferentes percepções do futuro no qual essas opções produzirão efeitos.

Schwartz (2000, p. 57) diz, ainda, que a chave da construção de cenários bem sucedidos é preparar os executivos para ver além daquilo que querem ver, pois o ser humano nem sempre está preparado para acreditar naquilo que não está em seus planos ou em sua configuração mental.

Na construção de cenários Schwartz (2000, p. 58) frisa que é preciso considerar as histórias que poderão ter importância no futuro e sugere a seguinte metodologia:

- a) identifique a questão ou decisão central;
- b) determine as forças críticas no ambiente local;
- c) faça uma lista das forças principais que exercem alguma influência sobre os fatores-chave identificados;
- d) classifique-as quanto a sua ordem de importância e grau de certeza;
- e) defina a lógica do cenário: os vetores em torno dos quais haverá mudança;
- f) discorra sobre cada um dos elementos em jogo;
- g) indique as conseqüências dessa análise para a questão ou decisão centrais; e
- h) estabeleça os indicadores que marcarão a evolução em direção a um ou outro cenário.

Entretanto, Schwartz (2000, p.58) alerta que é necessário algumas recomendações básicas para ler cenários:

- a) crie um clima livre de tensão e aberto;

- b) inclua pessoas e informações de fora da empresa;
- c) trabalhe com perspectivas muito antes de ter de tomar decisões;
- d) comece observando o presente e o passado;
- e) transforme as conversas estratégicas em hábitos rotineiros; e
- f) evite atribuir probabilidades a um ou outro cenário.

O modelo das cinco forças de Porter é uma excelente técnica aplicável na etapa de análise ambiental do planejamento estratégico.

A empresa com seus pontos fortes e fracos: Conhecida como análise interna, esta análise procura verificar os pontos fortes e fracos da organização. A verificação desses pontos é auxiliada pelos fatores críticos de sucesso e pelas variáveis críticas internas.

1.6 ESTRATÉGIAS ORGANIZACIONAIS

Estratégia, como conceito, tem origem derivada do grego, significando "a arte do general", portanto originário dos meios militares. Assim, os gerentes podem selecionar muitas idéias relevantes sobre as realidades dos negócios, extraindo conceitos de uma grande variedade de estrategistas militares.

Estratégia, segundo Ansoff, pode ser definida como "as regras e diretrizes para decisão, que orientam o processo de desenvolvimento de uma organização". Assim, as decisões estratégicas são aquelas que permitem o desenvolvimento e a continuidade dos objetivos da empresa, da melhor forma, considerando-se suas relações com o ambiente em que se insere.

Na concepção de Stoner, a estratégia é “o programa geral para a consecução dos objetivos da empresa e, portanto, para o desempenho de sua missão”.

A estratégia é, segundo Kaplan (1997, p.154), o conjunto de hipóteses sobre causas e efeitos. Essas relações de causa e efeito podem ser expressas por uma seqüência de afirmativas do tipo ‘se-então’. Ele define, ainda, estratégia como sendo:

A escolha dos segmentos de mercado e clientes que as unidades de negócios pretendem servir, identificando os processos internos críticos nos quais a unidade deve atingir a excelência para concretizar suas propostas de valor aos clientes-alvo, e selecionando as capacidades individuais e organizacionais necessárias para atingir os objetivos internos, dos clientes e financeiros (KAPLAN, 1997, p.38).

Mintzberg (1987, p. 44) apresenta cinco definições propostas pelos mais variados manuais, onde a estratégia pode ser vista tanto como plano, modelo, manobra, posição ou perspectiva:

- a) estratégia é plano: também chamada de estratégia intencionada, Mintzberg (1999, p.104) define que a estratégia como plano é “o sinônimo mais comum, ao lado de direção, guia, modo de ação futura, trajetória para ir de um ponto a outro”. Como são intenções conscientes para lidar com determinada situação, as estratégias como plano são elaboradas antes das ações a que se destinam e são desenvolvidas propositadamente;

- b) estratégia é modelo: é um padrão que permite manter a coerência ao longo do tempo;
- c) estratégia é manobra: mas a estratégia pode ser uma manobra específica destinada a abalar um concorrente, sendo mais a ameaça do que a execução da ameaça propriamente dita (MINTZBERG, 1999, p. 104);
- d) estratégia é posicionamento: é o lugar escolhido para determinados produtos em determinados mercados. Ela olha para baixo - até o ponto em que o produto encontra o cliente – e para fora – para o mercado; e
- e) estratégia é perspectiva: é o meio fundamental para que uma empresa execute as coisas. Ela olha para dentro – da empresa – e para o alto – em direção a uma visão ampla.

Na confrontação das estratégias executadas com as planejadas, Mintzberg (1999, p.104) salienta que a grande maioria das respostas das empresas situa-se entre os dois extremos: para algumas, tudo aconteceu conforme o previsto, enquanto para outras, foi totalmente diferente.

Mas existe ainda uma terceira possibilidade, chamada de emergencial. São as coisas realizadas que não haviam sido previstas. É o caso das ações realizadas uma após outra que, com o tempo, convergem para uma espécie de coerência. Assim como poucas estratégias são puramente deliberadas, nenhuma é puramente emergente.

Mintzberg (1999, p.104) diz, ainda, que dentre os vários problemas que envolvem a estratégia, existem três problemas de conteúdo que se complementam – a complexidade, a integração e a especificidade estratégica. As estratégias genéricas parecem mais simples e menos integradas, porém são mais flexíveis e

fáceis de articular. As estratégias inovadoras tendem a ser mais complexas, integradas e inflexíveis – ao mudar qualquer elemento corre-se o risco de desintegrar o todo. Elas talvez sejam mais difíceis de articular, mas uma vez feito isso são mais facilmente memorizadas.

Se as estratégias são genéricas, seu conteúdo passa a ser o centro de interesse. Se elas são únicas, o interesse será seu processo de criação.

1.7 O AMBIENTE NA EMPRESA PRIVADA

Com a intensificação da competição em consequência da internacionalização dos negócios, da escassez de recursos e da aceleração do processo de inovação dos produtos, mudou também a visão do ambiente nas empresas privadas. Segundo Orssato (1995, p.58), os problemas de produção e distribuição tornaram-se maiores e mais complexos, e a esses foram adicionadas preocupações com saltos tecnológicos, com obsolescência, com mudanças estruturais na economia e no mercado, e nas relações da empresa com o governo e a sociedade.

Schein (1982, p.89) cita que a atenção às pressões externas passou a ser tema central, na medida que as organizações começaram a ser vistas como sistemas dinâmicos de resolução de problemas, aprimorando-se os conceitos referentes a como elas mudam e como essas mudanças podem ser influenciadas e administradas.

Milles (1980, p 67) distingue o ambiente em:

- a) elementos que são explicitamente relevantes para a organização e estão em contato com ela (ambiente específico);
- b) elementos do ambiente que são potencialmente relevantes para a organização e estão indiretamente em contato com ela (ambiente geral);
- c) elementos que são efetivamente residuais – que estão somente lá fora.

No ambiente geral, segundo Milles (1980, p. 69) estão as condições:

- a) tecnológicas;
- b) legais;
- c) políticas;
- d) econômicas;
- e) demográficas;
- f) tecnológicas; e
- g) culturais.

O ambiente específico, em contraste, é composto por organizações ou indivíduos, os quais estão diretamente interagindo com a empresa (MILLES, 1980, p.39). Neste ambiente, segundo Kotler (1995, p.98), estão os clientes, fornecedores, sindicatos e associações de classe. A distinção entre o ambiente geral e o específico, entretanto, dependerá das atividades centrais de cada organização.

Para Tavares (1991, p.69), o ambiente externo das empresas é formado pelos fornecedores, concorrentes, órgãos governamentais, sindicatos e associações, comunidade local, imprensa e público em geral.

Com relação ao ambiente interno, segundo Gartner, citado por Castellano (1996, p 113), "as informações internas visam determinar até que ponto a empresa tem condições de aproveitar as oportunidades ou enfrentar as barreiras, assim como

identificar os pontos que devem ser fortalecidos para tal confronto". O autor identifica determinados fatores e os agrupa da seguinte forma:

- a) fatores administrativos e organizacionais: dizem respeito a capacidade gerencial e aos recursos humanos da empresa;
- b) fatores operacionais: dizem respeito à capacidade produtiva da empresa;
- c) fatores de marketing: são fatores relacionados com o mercado;
- d) fatores financeiros: enfocam-se na análise financeira da empresa.

1.8 O AMBIENTE NA EMPRESA PÚBLICA

Tavares (1991, p.60) estabelece algumas distinções sobre as organizações públicas e privadas. Para ele, a empresa pública é, ao mesmo tempo, instrumento e parte de um processo político que legitima suas metas. Caracteriza-se ainda por uma forte dependência na obtenção de recursos. Além disso, há vários aspectos que interferem na geração de seus próprios recursos: a definição de suas linhas de atuação, de seus segmentos de mercado ou, ainda, da função dos preços dos produtos que vende ou dos serviços que presta. Nem sempre investe por decisão própria. Quando investe, na maior parte das vezes emprega recursos oriundos ou autorizados pelo governo. Está geralmente sujeita a inúmeros controles, muitos deles decorrentes da vontade de seus proprietários e outros resultantes da obtenção e aplicação de recursos financeiros.

A empresa privada, segundo Tavares (1991, p. 60), ao contrário, possui qualitativamente menor número de proprietários. Em geral são sócios quotistas,

acionistas, que podem ser muitas vezes seus próprios diretores e, em alguns casos, seus próprios empregados. O poder decisório depende da forma como a empresa conjuga a participação dos sócios capitalistas, a investidura e a vontade dos diretores. Os processos decisórios tendem a ser mais simplificados e rápidos. Quase sempre são submetidos apenas ao corpo diretivo e, em alguns casos, aos níveis administrativo e operacional da empresa.

A maior ou menor facilidade que possui na obtenção e geração de recursos depende de muitos fatores, tais como o setor em que atua, destacando-se o nível de seu crescimento, de sua liquidez, de sua competitividade e a frequência com que ocorrem inovações, a estratégia de marketing utilizada, a disponibilidade de recursos próprios, o custo do dinheiro e a alavancagem financeira.

Assim, ainda que atue num mesmo setor que uma organização pública, a empresa privada demonstra de maneira mais explícita sua preocupação com o retorno dos investimentos que realiza, além de outros aspectos como a produtividade e a aptidão profissional. A responsabilidade e os benefícios sociais nem sempre são os critérios relevantes a serem ponderados.

Embora esteja sujeita a um conjunto de forças ambientais semelhantes à organização pública, a organização privada desfruta uma imagem diferente, de maior competência e eficácia que a organização pública. Entre as exceções incluem-se algumas companhias mistas que são submetidas aos mesmos critérios de gestão da empresa privada.

Segundo Tavares (1991, p.68), a manutenção da organização depende de algum grau de intercâmbio com as partes de fora. Essa dependência do ambiente é vista como impondo um grau de limitação para aqueles que dirigem a organização. Diferentes condições ambientais e diferentes tipos de relacionamentos com as

partes de fora irão requerer diferentes tipos de estruturas organizacionais para que um alto nível de performance organizacional seja alcançado.

No caso do ambiente externo das empresas públicas, normalmente os órgãos governamentais são os *stakeholders* de maior peso, exercendo forte influência e limitação, especialmente sobre a coalizão dominante da organização. Para Tavares (1991, p.68), estes órgãos representam os papéis de desenvolvimentistas, reguladores e fiscalizadores de governo. Abrangem desde as agências de desenvolvimento até os órgãos normatizadores e fiscalizadores, tais como Secretarias, Ministérios, ONGs (Organizações Não-Governamentais), entre outros. Compõem ainda o ambiente externo das empresas públicas: a comunidade com a qual ela interage, a imprensa, os consumidores dos serviços por ela prestados, os eventuais concorrentes, associações e sindicatos e acionistas.

Para Tavares (1991, p.68) a análise do ambiente interno da organização deve ser orientada pelas exigências de atuação visualizadas no ambiente externo. Para o autor, a análise macroambiental vai revelar áreas de oportunidades e ameaças que vão demandar a estrutura de ações da organização voltadas para seu posicionamento diante dessas circunstâncias. Os públicos deverão orientar a configuração interna da organização destinada a viabilizar a implementação de intercâmbio com eles, com vistas ao cumprimento de sua missão. Ambos devem fundamentar as bases do modelo organizacional a ser adotado e seguido, conclui o autor.

1.9 PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO EM EMPRESAS PÚBLICAS E PRIVADAS: PONTOS CONVERGENTES E DIVERGENTES

Apesar da grande importância das organizações públicas, pouca atenção recebem dos estudiosos de administração no sentido de analisar suas principais características e a possibilidade de aplicação da moderna teoria gerencial. Na verdade, segundo Motta (1990, p.105), a quase totalidade dos trabalhos publicados sobre planejamento estratégico é orientada para a empresa privada, resultando em dificuldades de aplicação em entidades que não possuem os mesmos objetivos ou condições de atuação.

Entretanto, existem autores, como Goedert e Paez (1994), para quem as organizações, quer sejam públicas ou privadas, parecem apresentar um ciclo evolutivo semelhante ao do mundo biológico: após uma fase de crescimento, seguem-se as fases de amadurecimento, degeneração e morte.

Na visão de Kotler (1994. p.44), para romper este ciclo preconizado, as organizações precisam se antecipar às mudanças do ambiente em que estão inseridas, gerando o que o autor denomina de instituições sustentáveis. Esta proposta institucional deve conter necessariamente a combinação de três elementos fundamentais: ter um projeto de futuro, ter competência para realizá-lo e ter credibilidade para garanti-lo.

Ter um projeto significa que a instituição deve dispor de um planejamento estratégico, ter competência significa que a instituição deve construir, em seu ambiente interno, as condições indispensáveis a plena operacionalização de seu projeto, e ter credibilidade significa que a instituição deve manter elevado seu nível de aceitação junto aos seus clientes, fornecedores e sociedade.

Enquanto, segundo Filho e Machado (1982, p.87), nas empresas públicas foram principalmente os pesquisadores acadêmicos que voltaram a atenção para a formulação de estratégias públicas, nas empresas privadas foram os executivos e consultores de grandes organizações que marcaram a origem do planejamento estratégico. Em vista dessa diferença, segundo os autores, os enfoques no estudo do processo de formulação de estratégias têm diferido conforme a origem dos trabalhos. Os modelos de estudo de planejamento estratégico em empresas públicas são, na maioria, modelos analíticos que visam explicar a política pública segundo um rigor científico. Os modelos de planejamento estratégico em empresas privadas são, na maioria, modelos normativos para ação, sem a sistematização científica tão ao gosto dos acadêmicos.

No entanto, ainda segundo Filho e Machado (1982, p. 87), resultados trazidos à baila através de relatórios e de consultoria em grandes empresas públicas e privadas têm demonstrado, em termos práticos, a validade dos modelos normativos de planejamento estratégico modernamente enfatizados. Tem-se comprovado que, à medida que a responsabilidade e a prática do planejamento estratégico são assumidas nos níveis gerenciais mais elevados, aumenta não só a garantia de sobrevivência, mas, também, a taxa de crescimento e rentabilidade.

O planejamento estratégico consiste num processo contínuo e sistemático de olhar para fora e para frente da organização, traçando rumos para o futuro, e enfrentando riscos e incertezas. Neste sentido, exige visão para o futuro, conhecimento da ambiência externa, capacidade adaptativa, flexibilidade estrutural e habilidade em conviver com ambigüidade e mudanças rápidas. As organizações públicas, segundo Motta (1990, p 70), no entanto, possuem como uma das principais características a necessidade de transparecer externamente como ordenada,

uniforme e consistente em todas as suas áreas de ação. Isto ocorre, na visão do autor, porque essas entidades devem, em princípio, articular, agregar e processar eqüitativamente os interesses e as preferências de sua clientela. Ambigüidades e prioridades facilmente aceitas na empresa privada, tornam-se inaceitáveis nas organizações públicas, pois poderiam implicar possíveis preferências a grupos específicos, preconiza o mesmo autor.

Planejar significa hierarquizar objetivos e, portanto, estabelecer formas de concentração de recursos, buscando maneiras racionais de distribuí-los. Daí decorrem as dificuldades de aplicação do planejamento, pois as organizações públicas, segundo Motta (1990, p.72), possuem pressões externas para reprimir ambigüidades, devendo transparecer ordenadas e estáveis. Assim, buscam não só padrões de uniformidade mas, também, justificativas para suas ações, preferencialmente em dados passados, já que são conhecidos, experimentados e transmitem, portanto, maior estabilidade do que os incertos e perturbadores dados sobre o futuro.

Olinger (1995) apresenta um enfoque crítico sobre planejamento em empresas públicas. Para ele:

Há dois tipos de planejadores das instituições públicas: os que alimentam a ilusão de que eles existem para tornar a sociedade mais feliz, e os que vivem felizes porque encontram no exercício intelectual do planejamento um sermão parasitário que usa a linguagem da transformação social para que tudo fique exatamente como está.

O autor afirma que estes planejadores garantem, assim, um confortável e permanente meio de vida, sem fazer força:

“Um e outro cultivam a sofisticação do sistema de palavras para elitizar os documentos, aparentar profundidade e, com isso, colher prestígio entre autoridades negligentes e um público amante de certa literatura onde a preocupação com a semântica é maior do que a com objetivos e metas claramente definidos”.

Segundo Tavares (1991) a organização pública é quase sempre vista como uma extensão do Estado, quer para facilitar o cumprimento de suas funções, quer para intervir em áreas consideradas básicas, de retorno demorado, de interesse estratégico ou de segurança nacional. Nessa concepção, a missão das organizações públicas deveriam abranger atividades sinérgicas e complementares. Em outras palavras, os objetivos de uma organização pública não deveriam ser concorrentes com os de outra organização pública.

Prossegue o autor afirmando que as organizações privadas podem possuir múltiplos objetivos, mas a vista de sua própria natureza, os objetivos econômicos e financeiros prevalecem sobre o social. O lucro prevalece como medida de desempenho. Conclui dizendo que embora sujeita a um conjunto de forças ambientais semelhantes a organização pública, a empresa privada desfruta uma imagem diferente, de maior competência e eficácia que a organização pública. Entre as exceções no nível do governo, segundo Tavares (1991), incluem-se algumas companhias mistas que são submetidas aos mesmos critérios de gestão da empresa privada.

Contudo, Goedert e Paez (1994) discorrem sobre a experiência da Embrapa no que tange ao processo de implementação do planejamento estratégico operado em toda a empresa, com sucesso. Segundo os autores, na formulação do plano estratégico de uma instituição não existe procedimento padrão. Porém, indicam requisitos mínimos de seu conteúdo:

- a) análise do ambiente externo;
- b) definição de missão, objetivos e diretrizes;
- c) análise do ambiente interno; e
- d) estabelecimento de estratégias de ação compatíveis.

Motta (1990) destaca três premissas fundamentais que não invalidam o planejamento estratégico, mas dificultam sua aplicação em organizações públicas e privadas sem fins lucrativos.

A primeira delas é que a empresa privada vive num ambiente competitivo, onde a conquista e a manutenção de áreas de mercado são consideradas como bases de crescimento e desenvolvimento organizacional. Entretanto, as organizações públicas, para o autor, não possuem suas estratégias de crescimento baseadas na competição, nem são administradas ou avaliadas por um sistema de ganhos e perdas no sentido mercadológico. A estratégia de desenvolvimento de entidades públicas ou sem fins lucrativos baseia-se na concretização de objetivos sociais que justificam a sua existência na ambiência em que operam.

Pela segunda premissa, o planejamento global da organização privada, mediante um processo racional de análise de oportunidades e ameaças, garante não só maior domínio gerencial da organização sobre seu meio ambiente, como também sua sobrevivência no longo prazo. Já nas organizações públicas, o processo decisório não possui a mesma racionalidade organizacional da empresa privada, pois não sofre os mesmos tipos de ameaças, nem busca as mesmas oportunidades. Seus dirigentes normalmente não gozam das mesmas condições analíticas e de autonomia. Pelo contrário, a sobrevivência destas organizações é garantida por fatores que não a autonomia gerencial sobre a ambiência externa.

A terceira estabelece, finalmente, que a eficácia das organizações depende de sua capacidade de adaptação e de resposta rápida às novas demandas, tendo em vista freqüentes transformações ambientais. As organizações públicas, pela sua própria natureza, não são administradas ou avaliadas segundo critérios de mercado; têm dificuldade de justificar mudanças repentinas devendo, normalmente, deixar transparecer continuidade, coerência e estabilidade.

Apesar das limitações mencionadas na concepção do planejamento estratégico, muitos de seus elementos teóricos podem responder diretamente às necessidades práticas das organizações sem fins lucrativos, defende Motta (1990). Essas organizações, como as empresas privadas, também enfrentam ameaças, necessitam competir por recursos, buscam novas oportunidades e devem inovar produtos e serviços, bem como desenvolver novas formas de atuação. Precisam, assim, interferir nas mutações ambientais, ajustando-se constantemente a elas.

A natureza da pressão externa sobre esse tipo de organização, no entanto, faz-se mais no sentido de repressão da ambigüidade e manutenção da imagem externa de equilíbrio e consistência das ações do que na convivência com dualidades e ambigüidades inerentes ao meio de mudanças rápidas. Como a ambigüidade sempre existirá, porque sempre haverá pressões diversas sobre a organização, deverá ser dissimulada no processualismo e na uniformidade interna, a fim de manter-se a imagem de coerência e equilíbrio, conclui o autor.

Além de apontar as dificuldades gerenciais de aplicação do planejamento estratégico em entidades sem fins lucrativos, como incompetências ou deficiências administrativas, é necessário analisá-las (as dificuldades) como formas de sobrevivência e adaptação ao meio ambiente em que estão inseridas.

2 PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO INSTITUCIONAL DA COORDENAÇÃO DA RECEITA DO ESTADO - CRE

2.1 INTRODUÇÃO

Este exercício de planejamento estratégico institucional específico para a Coordenação da Receita do Estado – CRE, foi elaborado a partir da fundamentação teórica fornecida pelo Curso MBA Estratégia e Gestão Empresarial, turma 2002/2003, da Universidade Federal do Paraná, constituindo-se em trabalho acadêmico obrigatório para conclusão do curso.

Foi produzido individualmente, porém contou com a inestimável contribuição de valorosos colegas de trabalho, com idéias, sugestões, críticas e aprimoramentos. É evidente que, na prática, o planejamento estratégico de uma instituição não deve ficar a cargo apenas de uma pessoa, como uma atividade monástica, mas de um conjunto, devendo envolver todos os integrantes da organização, em todos os níveis e das mais diversas formas. O envolvimento de todos os funcionários, e mais ainda, de todos os *stakeholders* que interagem com a organização é fundamental para a qualidade do plano e para o sucesso na sua implementação. Pela natureza deste trabalho (individual, acadêmico), e pela exigüidade de tempo disponível para sua elaboração, não foi possível realizá-lo com a ampla participação dos funcionários da Receita Estadual e, principalmente, com a participação dos responsáveis pela direção da organização, a quem, efetivamente, cabe a função primordial de conduzir todo o processo.

Desta forma, a finalidade do presente não é sua implementação, nem tampouco a indicação de um rumo para a CRE. Não se tem tal pretensão. Pretende-se, apenas, exercitar os conceitos teóricos adquiridos em sala de aula e comprovar que o planejamento estratégico pode ser aplicado em uma instituição pública governamental, alternativamente a maneira tradicional de administrar “apagando incêndio”, com ganhos de eficácia e produtividade para a organização e para a sociedade.

O planejamento estratégico surgiu, primeiramente, como uma atividade militar voltada à guerra. Depois foi adaptado para as empresas, onde o ambiente competitivo é muito forte. Modernamente, o planejamento estratégico também está sendo aplicado às entidades públicas, sofrendo adaptações e aperfeiçoamentos, sendo estes ainda muito recentes. Portanto, não se encontra totalmente sedimentada a metodologia aplicada a sua formulação. Assim, foi necessário efetuar algumas alterações, supressões ou adições na metodologia acadêmica, que é direcionada basicamente às empresas privadas. Aspectos como posicionamento estratégico, análise concorrencial e recursos financeiros, entre outros, não parecem merecedores de análise neste momento; não se constituem em elementos estratégicos relevantes na instituição.

A atividade da CRE é exclusiva e privativa, não há concorrência. Nem mesmo os aspectos de recursos financeiros são relevantes a ponto de se tornarem estratégicos. A CRE dispõe de um Fundo de Reequipamento do Fisco – FUNREFISCO – que garante recursos orçamentários para a aquisição de equipamentos, muito além do necessário, basta vontade política para sua utilização. Recursos orçamentários para outras despesas, acredita-se que também não serão

difíceis de serem obtidos - desde que se apresente um bom plano e tenha credibilidade para aplicá-lo.

Apenas para registrar, doutrinariamente, a existência de fundos que vinculam determinada receita a uma despesa, projeto ou programa de governo, é contrária aos princípios de gestão administrativa, porque além de engessar o administrador público, serve como instrumento de garantia de privilégios contínuos ao longo do tempo, mesmo que a necessidade inicial que o originou já tenha desaparecido, estimulando a acomodação e a ineficiência.

Sendo um processo bastante complexo, o planejamento estratégico não se resume a uma simples fórmula. Um plano estratégico define uma visão específica do futuro de uma organização, traça um mapa de viagem, aponta uma direção, um caminho a ser trilhado. Assim, o planejamento estratégico da CRE é único, não vale para outra organização pública, mesmo que semelhante. O reverso também é verdadeiro, não dá para copiar o planejamento estratégico de outra instituição. É preciso forjá-lo ao longo do tempo, num processo artesanal e constante. É preciso inventá-lo e reinventá-lo permanentemente.

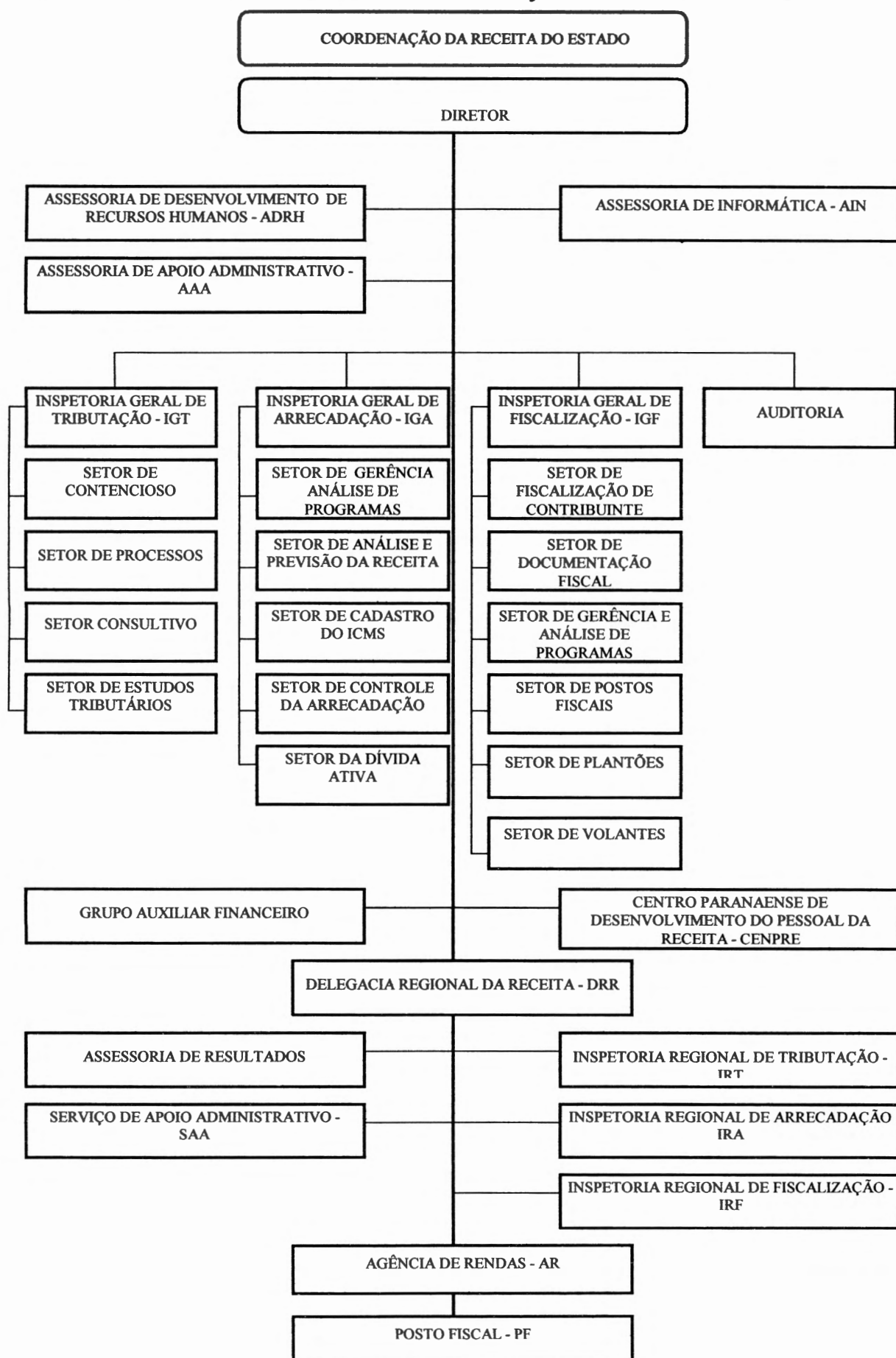
Neste trabalho será abordado apenas o planejamento estratégico a nível de direção da Receita Estadual. As diretrizes não serão desdobradas em planos táticos, e operacionais. Também não serão definidos os detalhes inerentes a sua implementação e avaliação. As condições em que foi realizado, aliado a exiguidade do tempo para sua realização, não recomendam um trabalho de tal magnitude.

O desenvolvimento deste trabalho encontra-se estruturado nos seguintes tópicos: Introdução; O Ambiente Externo; O Ambiente Interno; Valores; Missão; Visão de Futuro; Objetivos Estratégicos Permanentes; Estratégias Diretivas;

Estratégias Funcionais; Vetores e Indicadores de Desempenho; e Conclusão e Recomendações.

A Coordenação da Receita do Estado – CRE, órgão de regime especial, de acordo com o artigo 113 da Lei nº 7.051, de 04 de dezembro de 1978, integra a estrutura da Secretaria de Estado da Fazenda. Sua estrutura organizacional encontra-se representada pelo organograma a seguir (figura 2):

FIGURA 2: ORGANOGRAMA DA COORDENAÇÃO DA RECEITA DO ESTADO



Conforme artigo 24 do Regulamento aprovado pelo Decreto nº 1235, de 19 de novembro de 1975, a finalidade da Receita Estadual é o planejamento, organização, previsão, direção, registro, coleta, análise e controle das receitas derivadas do Estado; a tributação, fiscalização e arrecadação do produto arrecadado, em todas as suas fases, até o ingresso ao Tesouro Geral do Estado, e a execução da política fiscal do Estado.

A CRE não tem tradição em administrar com a utilização do planejamento estratégico como ferramenta gerencial. Seus dirigentes são escolhidos através de critérios aleatórios, não tendo oportunidade de prévia preparação. Assim, o desempenho deles depende apenas de sua capacitação técnica anterior, habilidade pessoal e da experiência adquirida. Não existe uma carreira gerencial, nem treinamento específico para os ocupantes de cargos administrativos.

Na Receita Estadual, a primeira experiência sistemática de planejamento aconteceu no período de 1995 a 1996, com o desenvolvimento e implantação do 1º Plano Diretor da Receita. Com esta inovação, na época, introduziu-se a gestão administrativa por diretrizes e metas de arrecadação. Foi um grande salto em termos administrativos, com a criação da Agência de Rendas Virtual, padronização dos autos de infração, etc.. A implantação desse plano foi a grande responsável por dobrar a arrecadação tributária do Estado no curto período de dois anos.

Após 1996, houve a troca da equipe ao nível de direção, e os novos responsáveis pela administração da CRE, surpreendidos com as novas funções, não tiveram condições de levar adiante a iniciativa.

Há muitas décadas adotando um único modelo gerencial, imutável, a CRE ainda adota práticas antigas dos anos 50/60, como bloqueios em postos de

fiscalização de divisas do Estado, gestão autocrática e duplicidade de funções, em consequência houve excessivo crescimento dos controles burocráticos tornando a organização pesada e lenta.

Como termo de comparação, entre 1997 e 1999 a arrecadação estadual simplesmente permaneceu estagnada. Nitidamente percebe-se a correlação direta existente entre uma gestão administrativa sistematicamente planejada, com o nível de arrecadação.

Desde então, os incrementos na arrecadação de tributos estaduais somente foram obtidos em decorrência de fatores externos a organização, como os programas de atração de montadoras de veículos, de empresas subsidiárias e complementares, de benefícios como o Prodepar (guerra fiscal) e, por derradeiro, o aumento de alíquotas do ICMS.

Dentro do atual modelo de gestão, a capacidade fisco-arrecadadora da CRE encontra-se esgotada. Sem a adoção de mecanismos mais eficazes de gestão, a arrecadação tende a se estabilizar nos próximos anos, se não diminuir. Até mesmo medidas tomadas no passado, como a postergação do pagamento do ICMS e o incremento da atividade econômica decorrente do recente processo de industrialização ocorrido no Estado, não serão suficientes para garantir recursos financeiros para a manutenção das responsabilidades do Estado, no nível desejado pela sociedade.

Entende-se que o grande desafio da CRE, neste início de século, é corresponder positivamente às novas demandas que a sociedade paranaense exige. Desenvolver e implantar um modelo de organização que atenda a essas demandas é papel de todos e responsabilidade individual de cada um.

Planejar é sempre um ato de risco. Envolve incertezas e transformações permanentes, assim como aspectos internos e externos (políticos, econômicos, legais e sociais) não controláveis. Face às atuais mudanças dos cenários interno e externo – mudança de governo, reforma da previdência social, reforma tributária, avanços da Internet, fluxos econômicos globais, etc., é imperativo que a CRE reveja permanentemente seus rumos, sem o que perderá em eficiência, eficácia e efetividade.

O exercício do planejamento estratégico visa exatamente preparar a Receita Estadual para enfrentar os novos desafios. Visa, também, oferecer aos seus colaboradores internos e externos, uma identidade institucional única onde todos saberão o que esperar dela e o que a organização espera deles. Sobretudo, todos saberão qual o seu papel para que os objetivos da CRE sejam atingidos. O planejamento estratégico desempenha a mesma função da bússola para o navegador, indica o norte, o caminho a ser seguido para se chegar ao objetivo desejado.

Este trabalho de planejamento possui o objetivo, em tese, de mudar profundamente o perfil do fisco paranaense, de modo a torná-lo mais apto ao cumprimento de sua missão institucional. Pretende alterar a CRE para melhor, aperfeiçoando os serviços ofertados aos contribuintes, com transparência de suas ações e pautando-se pelos princípios da impessoalidade, probidade administrativa, eficácia e fomento a cidadania fiscal.

Este texto, com o objetivo de desenvolver um planejamento estratégico para a CRE, não encontra relação com qualquer outro trabalho existente. Neste sentido ele é inédito. Sua elaboração visa, também, sensibilizar os profissionais que

ocuparão funções de direção na Receita Estadual, para a sua aplicação como ferramenta indispensável de administração pública moderna.

2.2 O AMBIENTE EXTERNO

2.2.1 Paradigmas

No último ano o mundo mudou. O Brasil mudou e o Paraná também. E a CRE, mudou? Se a resposta for positiva, precisamos nos perguntar quanto e como mudou, e para onde caminha. Se a resposta for negativa, precisamos nos perguntar: será que não estacionamos enquanto o mundo evoluiu? E os nossos paradigmas, são os mesmos do século passado? Fator primordial no planejamento estratégico da CRE é propor o abandono de modelos já superados pelo tempo e a adoção de outros padrões mais próximos da realidade em constante transformação.

É saudável que na Receita Estadual existam pessoas que sejam capazes de se distanciar dos problemas cotidianos e ter uma visão do todo; capazes de abrir a mente para o novo e o desconhecido.

Para o ex-secretário da Fazenda de São Paulo, Fernando Dall'Acqua, embora a Lei de Responsabilidade Fiscal tenha um papel fundamental na administração pública, a estabilidade fiscal também depende da modernização da

máquina: “Precisamos de instrumentos que permitam substituir o modelo burocrático por um novo paradigma de administração”, comentou.

Deve-se rever os modelos antigos, e, se necessário, abandonar aqueles que não servem mais para entender a realidade atual, a qual impõe novos paradigmas, como os que seguem, relativamente ao ambiente da CRE:

- a) o Estado do Paraná possui um setor primário forte, organizado e exportador;
- b) o “planejamento tributário” do setor privado é uma realidade;
- c) a maior complexidade dos grandes grupos econômicos que atuam articulados através de uma cadeia de participações societárias complexas e nos vários setores: indústria, comércio, serviços e *trading*;
- d) a economia paranaense caminha rapidamente para a concentração no setor de serviços;
- e) a produção primária vem perdendo importância relativa na arrecadação global;
- f) grande parte dos produtos primários é industrializada internamente;
- g) a movimentação física interestadual de produtos primários *in natura* é relativamente insignificante;
- h) existem grupos estruturados e organizados para fraudar o fisco, em todas as esferas de governo, com grande repercussão sobre a arrecadação estadual;
- i) a maioria dos Auditores Fiscais (cerca de 90%) possui instrução de nível superior e heterogênea; são responsáveis e preparados para trabalhar em equipe;

- j) o conhecimento de informática é fundamental para que o Auditor Fiscal possa desempenhar bem a sua função;
- k) o planejamento do trabalho fiscal é essencial para o sucesso das atividades;
- l) a gestão da CRE deve ser profissionalizada;
- m) o contribuinte de fato, o consumidor, deve contribuir com o fisco no combate à sonegação. Ele é o maior interessado em exigir nota fiscal. O cidadão precisa ser orientado para o exercício pleno da cidadania fiscal. É impossível o fisco, isoladamente, acabar com a sonegação;
- n) tecnologia de informação e meios de comunicação são instrumentos que precisam ser otimizados no relacionamento fisco/contribuinte;
- o) o empresário, em sua grande maioria, quer pagar seus impostos; apenas uma pequena minoria precisa ser monitorada. A adoção de medidas enérgicas, repressoras e punitivas devem ser pontuais;
- p) as informações fiscais recebidas em meio magnético permitem um acompanhamento a distância do comportamento do contribuinte;
- q) a fiscalização setorial é a melhor forma de evitar a concorrência desleal entre as empresas;
- r) a especialização dos auditores fiscais é uma exigência para se conseguir melhorar a produtividade;
- s) organizações enxutas são mais fáceis de serem administradas;
- t) a estrutura dos mercados e a formação de preços da economia brasileira sofreram profundas transformações por conta da globalização, das novas tecnologias da informação, das fusões e incorporações empresariais, da privatização de empresas estatais, etc.;

- u) o valor adicionado (margem de lucro) em diferentes setores, especialmente na indústria, foi comprimido, devido a abertura econômica e a substituição de parcelas da cadeia produtiva por componentes importados;
- v) diminuição relativa da importância de alguns setores na estrutura interna de composição do ICMS;
- w) grande concentração de mercados em segmentos comerciais;
- x) emergência de novas atividades e transformação de outras existentes no setor de serviços modernos como telefonia, internet, *call centers*, etc.

2.2.2. O Governo Federal

No final do ano de 1995 foi elaborado pelo Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado, e aprovado pelo Presidente da República, o Plano Diretor da Reforma do Estado, com o objetivo de efetuar uma grande reforma na administração pública brasileira. O Plano Diretor visava criar condições para a reconstrução da administração pública em bases modernas e racionais, voltada para a gerência profissional e considerando o usuário dos serviços prestados pelo Estado como “cliente”, a exemplo do que tem sido adotado com êxito em muitos países do mundo. Propõe a adoção do que denomina de *Administração Pública Gerencial*, que busca a eficiência e a redução de custos, o aumento da qualidade dos serviços e o desenvolvimento de uma cultura gerencial nas organizações públicas, nos três níveis de governo (Federal, Estadual e Municipal). A estratégia gerencial proposta é:

(1) definição de objetivos a serem atingidos; (2) garantia de autonomia do administrador na gestão dos recursos; e (3) controle ou cobrança dos resultados. No plano da estrutura organizacional, propõe a descentralização e a redução dos níveis hierárquicos.

Para efetuar o diagnóstico da administração pública brasileira, faz as seguintes perguntas básicas que, uma vez adaptadas, podem ser válidas a qualquer momento, em qualquer organização:

- a) o Estado deve permanecer realizando as mesmas atividades? Algumas delas podem ser eliminadas? Ou devem ser transferidas da União para os estados ou para os municípios? Ou ainda, devem ser transferidas para o setor público não-estatal? Ou então para o setor privado?
- b) por outro lado, dadas as novas funções, antes reguladoras que executoras, deve o Estado criar novas instituições?
- c) para exercer as suas funções o Estado necessita do contingente de funcionários existente? A qualidade e a motivação dos servidores é satisfatória? Dispõem-se de uma política de recursos humanos adequada?
- d) as organizações públicas operam com qualidade e eficiência? Seus serviços estão voltados prioritariamente para o atendimento ao cidadão, entendido como cliente, ou estão mais orientados para o simples controle do próprio Estado?

Em setembro de 1996, celebrou-se o Convênio de Cooperação Técnica entre a União, os Estados e o Distrito Federal, com o objetivo de implantar um amplo programa de atividades cooperativas e a elaboração e implementação de um programa nacional permanente de conscientização tributária. Na mesma época, foi

criado o Programa Nacional de Apoio a Administração Fiscal para os Estados Brasileiros – PNAFE, com recursos financeiros obtidos através de um empréstimo junto ao Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, e com o apoio da Unidade de Coordenação do Programa, vinculada a Secretaria Executiva do Ministério da Fazenda. É objetivo do PNAFE melhorar a eficiência administrativa, a racionalização e a transparência na gestão dos recursos públicos estaduais, mediante o apoio a projetos de modernização fiscal, como o aperfeiçoamento dos mecanismos legais, operacionais, administrativos e tecnológicos da administração fiscal dos estados; a implementação de novas técnicas e metodologias de arrecadação e fiscalização tributárias; a agilização da cobrança da Dívida Ativa tributária e o fortalecimento dos processos de integração entre as administrações tributárias.

O atual Governo, igualmente, mostra-se inclinado a prosseguir neste mesmo objetivo. Em maio de 2003, o Ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão, assinou o Termo de Parceria com o presidente do Movimento Brasil Competitivo para a implantação de metodologias de gestão destinadas a melhorar a eficiência dos órgãos da administração pública. De acordo com o Secretário Executivo Adjunto do Ministério, Elvio Lima Gaspar, coordenador do Programa de Otimização, “não é mais possível aumentar o nível de tributação da sociedade brasileira, e num cenário de ajuste fiscal, temos que utilizar instrumentos modernos de gestão que permitam ao Estado fazer o que a população espera com os recursos existentes”.

2.2.3 As Constituições Federal e Estadual

A Carta Magna dispõe em seu artigo 37: “a administração pública direta, indireta ou funcional, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência [...]”.

A Constituição do Estado do Paraná, em seu artigo 27, reproduz o mesmo texto. Em seu art. 33, parágrafo 1º, estabelece os fundamentos para o regime jurídico e os planos de carreira do servidor público:

- I – valorização e dignificação da função;
- II – profissionalização e aperfeiçoamento;
- III – constituição de quadro dirigente, mediante formação e aperfeiçoamento de administradores, em consonância com critérios profissionais e éticos, especialmente estabelecidos;
- IV – sistema de méritos objetivamente apurados para ingresso no serviço e desenvolvimento da carreira;
- V – remuneração adequada à complexidade e responsabilidade das tarefas e à capacitação profissional;
- VI – tratamento uniforme aos servidores públicos, no que se refere à concessão de índices de reajuste ou outros tratamentos remuneratórios ou desenvolvidos nas carreiras.

2.2.4 Os Princípios da Administração Pública

Além dos princípios constitucionais expressos na Lei Maior do país, o Direito Administrativo Brasileiro enumera outros princípios da Administração Pública, que devem ser seguidos em todos os níveis de Governo, são eles:

- a) princípio da supremacia do interesse público sobre o privado;

- b) princípio da legalidade;
- c) princípio da finalidade;
- d) princípio da razoabilidade;
- e) princípio da proporcionalidade;
- f) princípio da motivação;
- g) princípio da impessoabilidade;
- h) princípio da publicidade;
- i) princípio da moralidade administrativa;
- j) princípio do controle judicial dos atos administrativos;
- k) princípio do devido processo legal e da ampla defesa;
- l) princípio da responsabilidade do Estado por atos administrativos;
- m) princípio da eficiência;
- n) princípio da segurança jurídica;
- o) princípio da hierarquia;
- p) princípio da especialidade e;
- q) princípio da continuidade do serviço público.

2.2.5 O Plano de Governo Estadual

Sendo uma entidade pública, a CRE subordina-se, primeiramente, aos objetivos da gestão administrativa estabelecidos pelo Chefe do Poder Executivo, eleito pelo povo para o período de quatro anos. Assim, as políticas públicas na sua

área de atuação, como em todas as outras, podem ser revistas a cada período, dependendo do plano de governo e das idéias defendidas pelo Governador eleito.

O atual Chefe do Poder Executivo foi eleito em oposição ao anterior, portanto, propõe mudanças nas orientações de governo. Na área da Fazenda, as principais orientações são no sentido de:

- a) isentar a microempresa e reduzir a carga tributária para as empresas de pequeno porte;
- b) facilitar o cumprimento das obrigações acessórias dos contribuintes;
- c) utilizar os instrumentos tributários para propiciar o desenvolvimento econômico do Estado, seja incentivando a instalação e ampliação de novas indústrias, seja protegendo as empresas locais da competição com empresas de fora;
- d) combater a corrupção e recuperar a eficiência administrativa do Estado;
- e) transparência absoluta da administração pública, com envolvimento da sociedade na fiscalização da ação governamental, utilizando a internet para divulgação dos seus atos;
- f) reestruturação ou reforma administrativa do Estado, adequando sua estrutura para implementação de políticas voltadas à transparência na gestão pública;
- g) utilização da COPEL como instrumento de implementação de políticas públicas do governo estadual e;
- h) reativação dos programas de reciclagem e capacitação de quadros gerenciais e técnicos do Estado.

2.2.6. Ameaças

Ambiente governamental externo desfavorável: o governo estadual encontra-se, desde há muito tempo, envolvido em condições que influenciam negativamente a Receita Estadual, dentre elas podemos destacar:

- a) baixa produtividade dos funcionários;
- b) baixa qualificação técnica;
- c) baixa remuneração;
- d) descontinuidade administrativa e;
- e) inchaço da administração pública, evidenciado pela multiplicação de secretarias de estado.

Mudanças na forma de administrar o fisco, decorrentes de mudança de Governo: como a CRE não possui, efetivamente, um plano de carreira gerencial, seus profissionais encontram-se desprotegidos das ingerências políticas, o que, não raro, ocasiona problemas de lutas internas pelo poder, descontinuidade administrativa e afastamento de pessoas capazes, experientes e treinadas, dos cargos gerenciais.

Reforma tributária – enfraquecimento do poder local: embora ainda não se tenha certeza sobre quais alterações vigorarão na reforma tributária que será votada pelo Congresso Nacional, a vontade do Governo Federal é de, a pretexto de evitar a guerra fiscal, diminuir o poder dos Estados em atuar sobre a legislação do ICMS.

Inflação (perda do poder aquisitivo dos funcionários): a inflação causa vários efeitos, beneficiando alguns grupos e prejudicando outros. Para a arrecadação do

governo o efeito é benéfico, pois aumenta a base de recolhimento através do aumento de preços. Por outro lado, para os assalariados o efeito é perverso, corrói o poder aquisitivo, diminui o padrão de vida e desestimula o trabalho. A luta de classe por reajustes salariais torna-se o centro das preocupações.

Ingerência de políticos – diminuição da autonomia: sendo uma instituição pública, a CRE encontra-se inserida diretamente no ambiente político, não podendo escapar das pressões inerentes a ele. Todavia, existe a pressão política sadia e legítima, que se constitui nas reivindicações dos vários segmentos que compõem a sociedade. Outro tipo de pressão é a que somente busca alcançar privilégios e benefícios para uma pessoa ou empresa em particular, em detrimento da coletividade, obstaculizando o desenvolvimento do trabalho da Receita Estadual.

Estagnação econômica – não atingimento das metas de arrecadação: em momentos de crise, de maneira geral, o primeiro item a ser cortado dos pagamentos nas empresas é o imposto. Quando em dificuldades financeiras, o empresário prioriza o pagamento de fornecedores e funcionários, e muitas vezes quando chega a vez do pagamento dos impostos, não há mais recursos suficientes, ficando inadimplente para com o fisco. Além, é claro, do reflexo direto que existe entre o nível de atividade econômica e o nível de arrecadação. Os dois caminham juntos. Quando o primeiro se retrai, o segundo acompanha.

Novas tecnologias e métodos de elisão tributária: por ser uma atividade essencialmente de controle, a fiscalização sempre trabalha com o fato consumado. Quanto maior o ritmo de inovação tecnológica na área de métodos e equipamentos que podem ser utilizados para a elisão tributária, mais difícil se torna a atividade.

Legislação branda com os sonegadores: o risco decorrente da sonegação do ICMS no Paraná é muito baixo. Do ponto de vista do negócio, é muito compensador

sonegar, o risco de ser flagrado pelo fisco é pequeno, pois a penalidade é leve. Apenas como exemplo, para a infração de transitar com mercadoria sem nota fiscal, a multa é de 30% sobre o valor da mercadoria. Para pagamento dentro de quinze dias a partir da constatação da infração, é concedido um desconto de 75%, ou seja, a multa efetiva passa a ser de apenas 7,5%. Para um produto com a alíquota de 18%, se a cada duas vezes que cometer esta infração a empresa for descoberta uma vez, o que seria um índice bastante elevado, ainda assim estaria sendo vantajoso para ela.

Morosidade dos processos administrativos fiscais: a ritualística dos processos permite aos autuados, em nome do princípio de ampla defesa, postergar as decisões administrativas para prazos longos. Há processos que, somente na fase administrativa, podem durar muitos anos. Depois, ainda há a fase judicial que pode demorar outros tantos. Além disso, muitos processos já nascem mal formulados, sem todas as provas materiais, dificultando a elaboração de pareceres conclusivos e necessitando de novas diligências para o seu deslinde.

Impunidade criminal: no Brasil, as leis sobre crimes contra a ordem tributária são relativamente recentes. De maneira geral, os maus empresários, sonegadores contumazes, ainda são vistos como vítimas que apenas se defendem das garras do fisco. O crime tributário é tolerado pela sociedade. Não é visto como um fato grave, como é, por exemplo, nos países do primeiro mundo, apesar dos avanços obtidos nesta área, nos últimos anos.

Má aplicação de recursos públicos: é geral a reclamação de que no Brasil é cobrado um tributo de primeiro mundo, mas que o serviço público prestado não encontra-se no nível desejado pelos usuários. A percepção da sociedade de que o governo gasta mal o dinheiro público, apesar de não corresponder exatamente a

realidade, visto ser uma generalização, é algo que atrapalha a arrecadação e serve como desculpa para o não cumprimento das obrigações tributárias dos contribuintes.

Não cumprimento do Estatuto da CRE, pelo Governo: mesmo sendo uma Lei, o Estatuto da CRE jamais foi cumprido em sua íntegra. O descumprimento de itens que beneficiam o Auditor Fiscal, como as promoções automáticas, por exemplo, e tantas outras cláusulas, geram insatisfação na classe.

Péssima imagem do fisco perante a sociedade: a imagem do funcionário público encontra-se muito deteriorada, principalmente a partir da campanha presidencial do então candidato Collor, os meios de comunicação de massa têm divulgado somente notícias desfavoráveis e que denigrem a imagem do funcionário público, especialmente dos fiscais. Os casos de corrupção são explorados e generalizados, como se tal prática fosse a regra e não a exceção, enquanto os bons exemplos e as punições por transgressões jamais são divulgadas.

Cultura da sonegação: é histórico, no país, a dificuldade das pessoas em pagar tributos. Na época das capitânicas hereditárias a coroa portuguesa somente tinha interesse em explorar a colônia, extrair suas riquezas, apropriar-se de impostos abusivos, nada retornando em troca. Com o passar do tempo foi se criando uma atitude de proteção contra tais abusos, sedimentando a idéia de que é lícito ao cidadão procurar todos os meios disponíveis para deixar de pagar seus impostos. Não bastasse isso, as leis de anistia que seguidamente são aprovadas estimulam o contribuinte a ser relapso nos seus pagamentos.

Legislação tributária complexa: o Regulamento do ICMS é composto por cerca de 640 artigos, muitos dos quais sofrem alterações quase diárias, sem citar as Normas de Procedimento Fiscal e os Regimes Especiais. É um cipoal de Leis,

Decretos, Normas e Resoluções, que o torna difícil para o próprio Auditor Fiscal acompanhar, quanto mais para o empresário.

Consumidor não exerce a cidadania fiscal: de modo geral, o consumidor não tem o hábito de exigir nota fiscal. No Brasil parece ser uma atitude antipática pedir nota fiscal. Quem pede é visto como “um chato”, quem fornece parece que está fazendo um favor, e não somente cumprindo com sua obrigação.

Alíquotas muito altas: existem estudos comprovando que, quanto maior a alíquota de um tributo, mais sonegação existe. É um raciocínio simples de entender. Um imposto elevado contribui para que o empresário passe a correr o risco, pois o retorno é significativo. A sonegação, do ponto de vista empresarial, passa a ser um bom negócio.

Existência de escritórios de consultoria especializados em recuperação de tributos e “planejamento tributário”: alguns escritórios de consultoria (não todos), sobrevivem apenas de oferecer aos empresários métodos ilegais de elisão tributária, expondo-os a severas multas, quando descobertos.

2.2.7 Oportunidades

Novas tecnologias de informação e métodos gerenciais: na área de administração, estão surgindo novas técnicas a cada dia. Não se trata de acompanhar os modismos, mas sim de verificar e analisar o que pode ser aplicado à CRE, visando o acréscimo de produtividade.

Crescimento econômico – possibilidade de ampliação da base tributária: quando a economia vai bem, por decorrência natural a receita tributária aumenta. Novos contribuintes são incorporados ao processo, e os contribuintes de antes, via de regra, passam a recolher mais.

Mudanças de Governo – administração profissional: toda mudança de governo traz em seu bojo ameaças e oportunidades. Depende da visão das pessoas que entram. O ideal é que o governante entenda que, se existe um lugar no qual a administração deve ser composta por profissionais da área, sem ingerências externas e com autonomia, este lugar é a CRE.

Troca de informações com outros fiscos estaduais, Receita Federal e demais órgãos: de maneira geral, os fiscos trabalham como compartimentos estanques. Houve algum progresso, neste sentido, com o acesso do fisco estadual ao banco de dados das Importações e Exportações – SISCOMEX, da Receita Federal, e esta acessando as informações dos contribuintes cadastrados no ICMS. Mas ainda ocorre pouca troca de informações entre os fiscos, seja por sistemas de processamento de dados que não se comunicam, seja por desconfianças mútuas, etc.

Reforma Tributária: dependendo das alterações que ocorrerem, e de que forma será sua implementação, poderá haver um ganho de eficiência, padronização de procedimentos e maior troca de informações entre os fiscos.

Bases sólidas deixadas pelos governos anteriores (Federal e Estadual): entre as heranças boas deixadas pelos governos anteriores destacamos a Lei de Responsabilidade Fiscal; o início de um amplo programa de reforma administrativa e; a estabilidade econômica. No plano estadual, o programa de industrialização e a interiorização do desenvolvimento.

2.3 O AMBIENTE INTERNO

2.3.1 Pontos Fortes

- a) formação de nível superior: a Receita Estadual é formada por um quadro de profissionais que, em sua ampla maioria, possuem formação universitária, muitos com cursos de especialização e alguns com mestrado;
- b) quadro de pessoal enxuto – adequado a missão: o quadro de pessoal, além de possuir excelente escolaridade, é adequado para o cumprimento das atividades inerentes, não havendo excesso de funcionários;
- c) cumprimento efetivo das metas de trabalho: quando devidamente estimulados, os funcionários respondem adequada e rapidamente, cientes de sua responsabilidade e com profissionalismo no desempenho de suas funções;
- d) excelente relação custo/desempenho: a CRE está habituada a trabalhar com recursos espartanos e a conseguir o máximo de retorno;
- e) sistemas de processamento de informações seguros: os sistemas de informação efetivamente são muito confiáveis, falta apenas torná-los mais modernos, padronizados e que possam conversar entre si e com os demais órgãos afins;

- f) função privativa – carreira de Estado: a carreira de Auditor Fiscal é considerada como uma função privativa de Estado, não podendo ser exercida por pessoas que não sejam servidores públicos; esse fato garante uma relativa autonomia e proteção contra perseguições políticas, visto que em sua atividade o auditor fiscal muitas vezes se defronta com interesses muito poderosos.

2.3.2 Pontos Fracos

- a) ampla diversificação na formação dos auditores: a formação universitária dos auditores fiscais é composta pelos mais diversos cursos, de todas as áreas, desde as biológicas, exatas e humanas. Grande parte dos conhecimentos adquiridos em alguns cursos é de pouca valia nesta profissão;
- b) inexistência de carreira gerencial: como não existe uma carreira gerencial definida, geralmente os cargos administrativos são ocupados por técnicos capazes, mas inexperientes na função; há freqüentes rodízios nesses cargos e disputas políticas constantes para indicação aos mesmos, gerando animosidade entre os diversos grupos que compõem a classe;
- c) baixa remuneração: esta restrição não é privilegio somente da CRE, mas atinge todo o funcionalismo público. Além de ser um fator motivacional negativo, a baixa remuneração leva os funcionários a terem outra

atividade complementar, como a de professor, por exemplo, a pedir aposentadoria precocemente, etc;

- d) ausência de incentivos ou recompensas para o bom ou para o fraco desempenho: não existem mecanismos de incentivos para os funcionários que se destacam no exercício de sua função, que agem em benefício da organização muito além do dever, contribuindo com sua iniciativa em prol do coletivo. Por outro lado, também não há mecanismos que desencorajem a má conduta, entendida aqui não como desvio, mas como fazer apenas o estritamente necessário. O desempenho fraco não é sequer questionado, não há controles sobre o desempenho, a não ser o desempenho mínimo. Nivelase o desempenho por baixo. Mecanismos de avaliação de desempenho não são aplicados por dois motivos principais:
- espírito do corpo existente em toda a organização e;
 - medo de punir um funcionário por desempenho insuficiente que, num momento futuro, poderá vir a ocupar um cargo de chefia imediata e querer se vingar com perseguições injustas;
- e) muitos grupos rivais: a ausência de uma carreira gerencial, com critérios definidos para ocupação dos cargos, ocasiona uma disputa política para a indicação aos mesmos, resultando na formação de muitos grupos que se degladiam nos bastidores; a desunião prospera e a organização sofre os efeitos perversos dessa desunião;
- f) concursos pouco freqüentes: o ultimo concurso para ingresso na carreira de auditor fiscal foi em 1992, há mais de dez anos. Concursos mais freqüentes, com o ingresso de um número menor de funcionários, é mais

saudável para a CRE. Oxigena a organização, renova não só as pessoas mas, principalmente, traz junto uma nova maneira de ver o mundo, uma nova cultura se manifesta;

- g) administração autocrática: o estilo de administração que tem imperado na CRE é o autocrático. Esse estilo de gerenciar consegue, numa organização composta em sua grande maioria por pessoas de formação universitária, a participação mínima dos funcionários, não há colaboração espontânea, entusiasmo, criatividade nem determinação;
- h) falta de planejamento estratégico, tático e operacional: devido a fatores diversos, os dirigentes não utilizam a técnica de planejamento como instrumento de trabalho. Não há planejamento sistemático, em qualquer dos níveis hierárquicos;
- i) estrutura organizacional inadequada à realidade: a existência de muitos níveis hierárquicos, com duplicação das funções de arrecadação, fiscalização e tributação, a nível regional, não mais se justifica com a existência dos atuais meios de comunicação e transporte;
- j) manutenção de tarefas arcaicas idealizadas para o cenário dos anos 50 – postos fiscais: considerando os novos paradigmas já mencionados, a presença do fisco nas rodovias interestaduais para bloqueio na circulação das mercadorias é, no mínimo, pouco eficiente, por diversas razões:
 - a venda de produtos *in natura*, para outros estados, é economicamente pouco representativa;
 - a quantidade de veículos em trânsito no estado e que demandam verificação desnecessária é muito significativa;

- o percentual de mercadorias vistoriadas é irrisório;
 - a estrutura física dos postos é precária, o custo de transporte para levar e trazer os auditores fiscais é elevado;
 - a fiscalização a distância já é uma realidade, com a obrigatoriedade da entrega dos arquivos magnéticos;
 - a produtividade deste tipo de fiscalização é extremamente baixa e requer uma quantidade enorme de pessoas;
 - deslocamento de funcionários que nem sempre corresponde às necessidades reais do trabalho, o resultado é que a organização não dispõe de pessoas habilitadas, em quantidade suficiente, para desenvolver outros trabalhos mais efetivos.
- k) não aproveitamento das experiências individuais e disfunções: como reflexo das disputas internas por parte dos diversos grupos políticos existentes, as contribuições de pessoas consideradas adversárias são desprezadas; pessoas com anos de experiência em determinada função são removidas para funções totalmente diferentes e deslocadas para onde suas habilidades não são necessárias, como meio de anulá-las dentro da organização.

2.4 VALORES DA CRE

A importância da existência de um conjunto de valores sólidos na CRE quase sempre foi ignorada. As crenças, princípios e valores é que movem as ações humanas. É preciso, antes de tudo, descobrir quais são essas crenças, princípios e valores existentes na organização e, se eles são compatíveis, ou se precisam ser modificados. Eles representam própria cultura da Receita Estadual, representam a maneira como as pessoas respondem diante de uma determinada situação (atitudes). As organizações bem sucedidas, duráveis, são as que mantêm um padrão ético bem desenvolvido, valores claramente estabelecidos e amplamente difundidos em toda a estrutura.

Mesmo não querendo investigar quais são os valores que sustentam a cultura da burocracia da Receita Estadual, precisamos refletir sobre os valores que deveríamos estar buscando: a cultura do foco no cidadão, do resultado da atividade e assim por diante. Genericamente, deseja-se citar apenas três dos valores que se solidificaram na cultura burocrática do país, não especificamente na CRE, para reflexão.

O primeiro é a desconfiança. O funcionário público desconfia de todos os cidadãos, até do seu colega de trabalho, das outras entidades públicas, dos políticos, enfim, a desconfiança tornou-se um dos pilares da cultura burocrática.

O segundo é o apego às normas. Trabalha-se como se as pessoas fossem totalmente obtusas e ignorantes. Assim, se o trabalho não for completamente regulado e regulamentado o caos irá imperar, porque as pessoas, por sua própria iniciativa, iriam criar uma situação caótica incontrolável. Sem uma infinidade de

normas de procedimento, que tentam normatizar tudo, nos seus mínimos detalhes, o serviço público seria só confusão, as pessoas não saberiam como agir.

Outro valor no qual a burocracia se apóia é a verdadeira obsessão pelo controle. Os gerentes, em todos os níveis, acham que gerenciar é possuir instrumentos de controle. Tendo o controle das pessoas, da informação, da decisão, da normatização, etc., o chefe se considera satisfeito. Nada mais pode acontecer na organização sem passar pela sua autoridade, não importa nem que o excesso de controle gere ineficiência e marasmo.

Como o propósito deste trabalho não é identificar os valores culturais existentes na CRE, mas sim evidenciar que a troca de valores é um exercício possível e que vale a pena ser feito, passa-se a enumerar os itens necessários para uma declaração de valores na CRE, para discussão.

Acredita-se que a primeira responsabilidade é para com aqueles que precisam dos serviços públicos, como escolas, hospitais, policiais e serventuários da justiça. É, principalmente, para eles que os recursos são direcionados, para atender às suas necessidades.

A segunda responsabilidade é para com os contribuintes honestos e cumpridores de seus deveres. Deve-se fazer o máximo para facilitar-lhes o cumprimento de suas obrigações e protegê-los da concorrência desleal com aqueles empresários que deixam de pagar seus tributos.

É preciso corresponder aos anseios do Governo do Estado, sendo efetivos e eficientes com a máquina fisco-arrecadadora.

Temos necessidade de auto-realização, de sermos considerados como indivíduos dignos. Precisamos nos sentir valorizados, tratados com justiça, com

remuneração compatível com a função. Merecemos um ambiente de trabalho limpo, organizado e seguro. Merecemos uma gerência eficaz e ética.

Somos responsáveis pela imagem da CRE. Nossa responsabilidade para com a organização é a de manter sua reputação inabalável, sua credibilidade sempre em alta consideração. Os seus integrantes devem orgulhar-se da função que exercem e da organização na qual trabalham.

Somos responsáveis pelas comunidades nas quais vivemos. Devemos dar o exemplo de cidadania, especialmente a cidadania fiscal.

Nossa conduta organizacional baseia-se nos valores seguintes:

- a) justiça: assegurando o tratamento eqüitativo da sociedade com transparência e valorização do ser humano; mais que o restrito cumprimento da Lei, a justiça busca tratar desigualmente os desiguais;
- b) ética: nossa conduta pessoal é pautada pelos seguintes valores:
 - transparência;
 - impessoalidade;
 - probidade administrativa;
 - legalidade;
 - respeito ao contribuinte;
 - espírito de equipe e de colaboração com os colegas de trabalho;
 - lealdade e comprometimento com a Instituição;
 - postura ética, qualificação profissional e aprendizado constante;
 - motivação, criatividade e iniciativa.

2.5 MISSÃO

A Receita Estadual existe para prover recursos financeiros, provenientes de receitas tributárias, destinados ao suprimento das despesas do Governo do Paraná, no volume desejado pela sociedade, respeitando a capacidade contributiva de cada um.

Nesta simples definição de missão encontram-se implícitos muitos conceitos a partir dos quais subordinam-se todos os demais procedimentos e orientações de trabalho da Receita Estadual. Sendo sua missão prover recursos financeiros, outras atividades que não contribuem para este objetivo, como a lavratura de auto de infração, inscrição em Dívida Ativa, etc., que são atividades decorrentes da principal, mas que pouco contribuem para sua efetividade, não devem ser priorizadas. A atividade fundamental é a arrecadação de tributos, todas as demais atividades são secundárias. As receitas arrecadadas destinam-se a atender as despesas do governo, como pagamento de pessoal, de dívida, de investimentos, custeio, e assim por diante. Destinam-se, também, ao atendimento de programas sociais, como educação, saúde, segurança pública, etc. Fica aí implícita a função dos impostos de realizar a redistribuição ou realocação de recursos. Outra constatação é que o volume arrecadado deve ser aquele que a sociedade organizada, através de seus representantes, deseja pagar. Deve-se cobrar apenas e estritamente o que for definido em Lei. Deve-se, também, respeitar a capacidade contributiva de cada empresa em contribuir na proporção de sua importância econômica, ou seja, deve-se procurar, além de cobrar o que esteja legalmente

previsto, em todas as ações, procurar ser justo. Fica estabelecido, assim, o propósito da CRE, o que ela faz, e o que não faz. A quem ela atende (cliente), que serviço oferece, enfim, que papel desempenha na sociedade.

No setor público, a falta de mentalidade de gestão faz com que se coloque o foco no esforço, e não no resultado. Falta definir a missão e fazer com que todos os funcionários a entendam perfeita e claramente. Do ponto de vista gerencial, o esforço não é relevante. Não importa quantos autos de infração foram lavrados, quantos projetos foram implementados, etc. O que importa é quanto do potencial contributivo está sendo arrecadado.

2.6 VISÃO DE FUTURO

A CRE pretende ser reconhecida como uma organização fisco-arrecadadora de tributos estaduais de referência para os demais Estados da Federação, trabalhando com qualidade, ética e transparência.

Efetivamente, é viável que a Receita Estadual venha a se tornar o modelo de organização na qual seja um sonho trabalhar. Houve época em que os fiscos estaduais vinham ao Paraná aprender e copiar algum procedimento e técnica inovadora aqui desenvolvida. Para ocupar novamente uma posição de vanguarda no cenário nacional, a CRE precisa buscar experiências bem sucedidas em outras organizações. Mas precisa ir além, ousar mais, desenvolver, aperfeiçoar e adaptar.

Por outro lado, a Receita Estadual possui condições de desenvolver seus próprios métodos de trabalho. Pessoal capacitado existe, o que falta é direcioná-los para esse objetivo. Mais que uma visão de futuro, que em nada tem a ver com fantasia, este é um ideal perfeitamente possível de ser atingido. A CRE será uma instituição de excelência em arrecadação e fiscalização de tributos, se assim desejarem seus componentes.

2.7 OBJETIVOS ESTRATÉGICOS PERMANENTES

Inclui-se, nos objetivos estratégicos permanentes, uma condição que teoricamente seria a ideal, mas que na prática nunca será atingida. É como o horizonte, que toda vez que você se aproxima ele vai se distanciando. Mas é essa busca constante que impulsiona a organização para frente, que não permite a acomodação, que a transforma constantemente, acompanhando as mudanças ambientais.

Constituem os objetivos estratégicos permanentes da Coordenação da Receita do Estado:

- a) atingir a arrecadação plena;
- b) aperfeiçoar os sistemas internos da organização e;
- c) fomentar a cidadania fiscal.

O envolvimento da sociedade é fundamental para a consolidação das políticas governamentais, notadamente no combate à sonegação fiscal. A tributação, em todos os níveis, é um assunto que faz parte do dia a dia de todos, pobres ou ricos. Do ponto de vista econômico, no setor produtivo, há o aspecto de igualdade na competição. Esta, quando desigual por via da sonegação, além de injusta, pode ensejar a vantagem do ineficiente, promovendo o mau uso dos recursos da sociedade.

A principal praga tributária, e que precisa ser eliminada, é a evasão. Ela está relacionada com a fragilidade da máquina arrecadadora. O fisco não é Deus, não tem o poder na onipotência e da onipresença. Não pode estar em todos os lugares ao mesmo tempo. O cidadão comum sim, ele é o agente final das relações de troca.

Se ele se conscientizar de que a responsabilidade pelo recolhimento do imposto, que em última análise é ele mesmo quem paga, também é sua, se tornará o maior aliado que o fisco pode ter. Ao exigir nota fiscal nas suas compras estará exercendo o seu direito de consumidor e, mais que isso, estará colaborando para o ingresso do imposto aos cofres públicos.

Conscientizar a comunidade, através de palestras em escolas, associações de bairro, de classe, etc., para a cidadania fiscal, é um trabalho que precisa ser feito continuamente. Incluir a disciplina “Cidadania Fiscal” na grade curricular das séries iniciais do ensino é preparar um futuro melhor.

“A introdução do ensino nas escolas, do programa de consciência tributária, é fundamental para despertar nos jovens a prática da cidadania, o respeito ao bem comum e a certeza de que o bem-estar social somente se consegue com a conscientização de todos”, foi uma das conclusões do seminário do CONFAZ, em Fortaleza, em 30/05/1996. O mesmo CONFAZ criou o Grupo de Educação Tributária nos Estados – GETE, em 1998, com a seguinte filosofia:

[...] é requisito da cidadania a participação individual na definição da política fiscal e na elaboração das leis para sua execução; os serviços públicos somente poderão ser oferecidos à população se o governo arrecadar tributos e; o pagamento voluntário de tributos faz parte do exercício da cidadania.

2.8 ESTRATÉGIAS DIRETIVAS

- a) criação de uma unidade formalmente responsável pela gestão estratégica da CRE;

A sociedade atual demanda continuamente, e de maneira crescente, serviços públicos de melhor qualidade. Na mesma proporção crescem os gastos públicos, os quais, evidentemente, são limitados. A Lei de Responsabilidade Fiscal restringe o administrador e, ao mesmo tempo, exige dele mais competência administrativa. Cresce a importância da arrecadação dos tributos próprios, como fonte principal de financiamento dos gastos públicos, em todas as esferas de governo.

Por outro lado, a carga tributária está num patamar muito elevado, a sociedade não aceita majoração de tributos. Como último recurso, a administração pública vem sendo forçada a melhorar a máquina fisco-arrecadadora, sem cometer abusos contra o contribuinte. No atual estágio econômico do país, chamado de economia emergente, é necessário modernizar o sistema tributário visando arrecadar o necessário para suprir os custos dos serviços exigidos pela sociedade, mediante a contribuição de todos e resguardar a capacidade contributiva de cada um. Sem um planejamento estratégico essa tarefa fica inviável. Sem esta ferramenta de trabalho a administração não terá como corresponder aos anseios da sociedade, a qual deseja uma administração fazendária ágil, eficaz e transparente. Este é o anseio da sociedade paranaense. Somente a partir de uma visão estratégica consistente é que o fisco do Paraná alcançará os meios para atingir os objetivos de

conter a evasão tributária, simplificar os procedimentos administrativos, prestar melhores serviços aos seus clientes e promover a justiça fiscal, a um custo menor possível. Institucionalizar um modelo de gestão, a partir de um sistema de planejamento e avaliação, com base em indicadores de desempenho organizacional, elevará substancialmente a qualidade e a produtividade da Receita Estadual.

b) redução do nível hierárquico da CRE, com a extinção das delegacias regionais;

A Folha de São Paulo, de 26.12.98, examinou o organograma de governo dos 7 países mais ricos do mundo e de 5 potências emergentes. Só um, o da Índia, tem 30 funções de primeiro escalão (a Argentina tem 8, os EUA, 14). Este fato significa que nenhum executivo se sai bem com tantos subordinados diretos. Jesus, que era Ele, teve só 12 ministros. Portanto, a proliferação de funções e níveis hierárquicos é incompatível com o desempenho excelente. Não há mais justificativa para manter a duplicidade da estrutura da Receita Estadual, a nível regional.

A atual estrutura organizacional da CRE data de quase trinta anos atrás, encontra-se completamente desatualizada. É urgente a sua revisão. O organograma, idealizado para uma época totalmente diferente da atual, não atende mais às exigências da administração moderna. Como resultado, ocorre um elevado custo operacional, procedimentos morosos, ações redundantes e em duplicidade, funcionários desmotivados e baixo desempenho. Com os meios de locomoção e de comunicação disponíveis, não se justifica a manutenção de Delegacias Regionais, duplicando todo o aparato administrativo existente a nível estadual. Somente em poucos casos o auditor fiscal precisa estar fisicamente próximo do contribuinte. Com a entrega dos documentos fiscais em meio magnético, e quase todos os serviços

sendo realizados através da Internet, não há mais necessidade da manutenção de estruturas pesadas, burocráticas e, principalmente, em duplicidade de função. É um desperdício de dinheiro público que o administrador precisa evitar. Para isso, é preciso melhorar os programas de monitoramento do contribuinte à distância, porque as informações necessárias já estão disponíveis.

A estrutura organizacional da CRE encontra-se inchada. Não acompanhou a evolução da tecnologia de informações, dos meios de comunicação, das técnicas de administração, dos meios de transporte, da logística, enfim, das mudanças sócio-econômicas das últimas décadas.

Não só a Receita Estadual, como de resto toda a máquina pública estadual, encontra-se ultrapassada. É preciso repensar a sua estrutura e sua forma de atuação. A última reforma administrativa que efetivamente pensou o Paraná do ponto de vista abrangente, estratégico, foi nos idos de 1975. A mesma opinião é a do professor universitário, ex-secretário Estadual de Planejamento, Dr. Belmiro V. J. Castor, em artigo, no qual defende a premência de um estudo e de pensamento estratégico governamental que se discuta não só a forma, mas a própria função do Governo e seus imensos tentáculos:

Não há como fugir a evidência: a máquina pública paranaense necessita de uma imediata e radical lipoaspiração, se não for o caso de uma dessas cirurgias modernas que reduzem o estômago do paciente para que ele não possa comer muito, pois o apetite das estruturas governamentais é pantagruélico, consumindo cada vez mais dos já minguados orçamentos públicos e simplesmente, dissipando-os de maneira entrópica. (CASTOR, 2003).


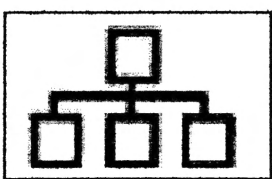
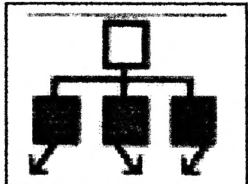
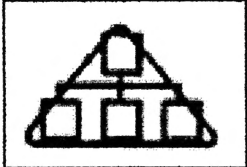
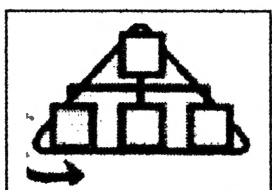
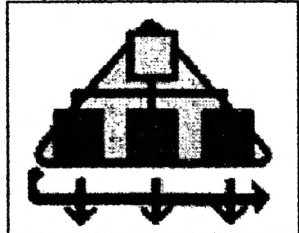
Márcia Paterno Joppert, no artigo “O Plano Plurianual Avança Brasil e o Programa de Gestão Pública Empreendedora”, defende a reforma de todos os órgãos do governo federal, baseada nas diretrizes:

- a) organização por programas;
- b) foco nas ações finalísticas;
- c) estímulo ao trabalho em rede;
- d) criação de canais de coordenação e integração interna e externa;
- e) eliminação de superposições e fragmentação de ações;
- f) redução de custos e;
- g) redução de níveis hierárquicos e aumento da amplitude de comando.

Tão importante quanto a concepção das ações de uma organização é a forma como ela está organizada para implementá-las. A estrutura segue a estratégia.

Daniel Sanches, (2003) propõe o *downsizing* como meio eficiente para diminuir a burocracia. O inchaço na pirâmide organizacional persiste nas empresas, com excesso de níveis e de pessoal. Uma administração enxuta, com poucos níveis hierárquicos, é mais fácil de operar. Achatar a pirâmide significa reduzir o número total de gerentes a ampliar o controle dos restantes (Ver esquema a seguir – figura 3).

FIGURA 3: ESQUEMA DA ESTRUTURA DA ORGANIZAÇÃO – REDUÇÃO DO NÚMERO DE GERENTES E AMPLIAÇÃO DO CONTROLE

1	Sempre que uma organização qualquer começa a funcionar ela geralmente parte de um núcleo indiferenciado. 
2	 <p>À medida que vai obtendo êxito em sua atividade, há uma tendência de repartição de responsabilidades e de divisão em áreas de atuação.</p>
3	<p>Com o passar do tempo, essas áreas vão se estruturando, desenvolvem modos próprios de funcionamento e estratégias específicas que tendem à auto-suficiência, como se cada parte fosse independente das outras.</p> 
4	 <p>É, então, que começa a surgir a necessidade de uma atuação integrada da organização, uma vez que se torna premente em relação ao presente, o problema da otimização dos recursos (sem recursos otimizados fica comprometida a competitividade) e, em relação ao futuro, a necessidade de uma visão compartilhada pelo conjunto.</p>
5	<p>Passa a haver a necessidade de uma estratégia da organização que não pode ser obtida apenas como resultado da soma das estratégias das partes, já que a organização é mais do que a soma das partes separadas.</p> 
6	<p>O grande desafio da gestão torna-se, então, conseguir fazer com que as partes menores continuem tendo suas estratégias (e elas sejam eficazes) e o todo (organização) tenha uma estratégia agregadora que consiga tirar o máximo proveito das interfaces e dos recursos, por definição, sempre menores do que as necessidades.</p> 

No mapa da página seguinte encontra-se demonstrada a regionalização das atividades da CRE, em todo o Estado do Paraná (Figura 4).

FIGURA 4

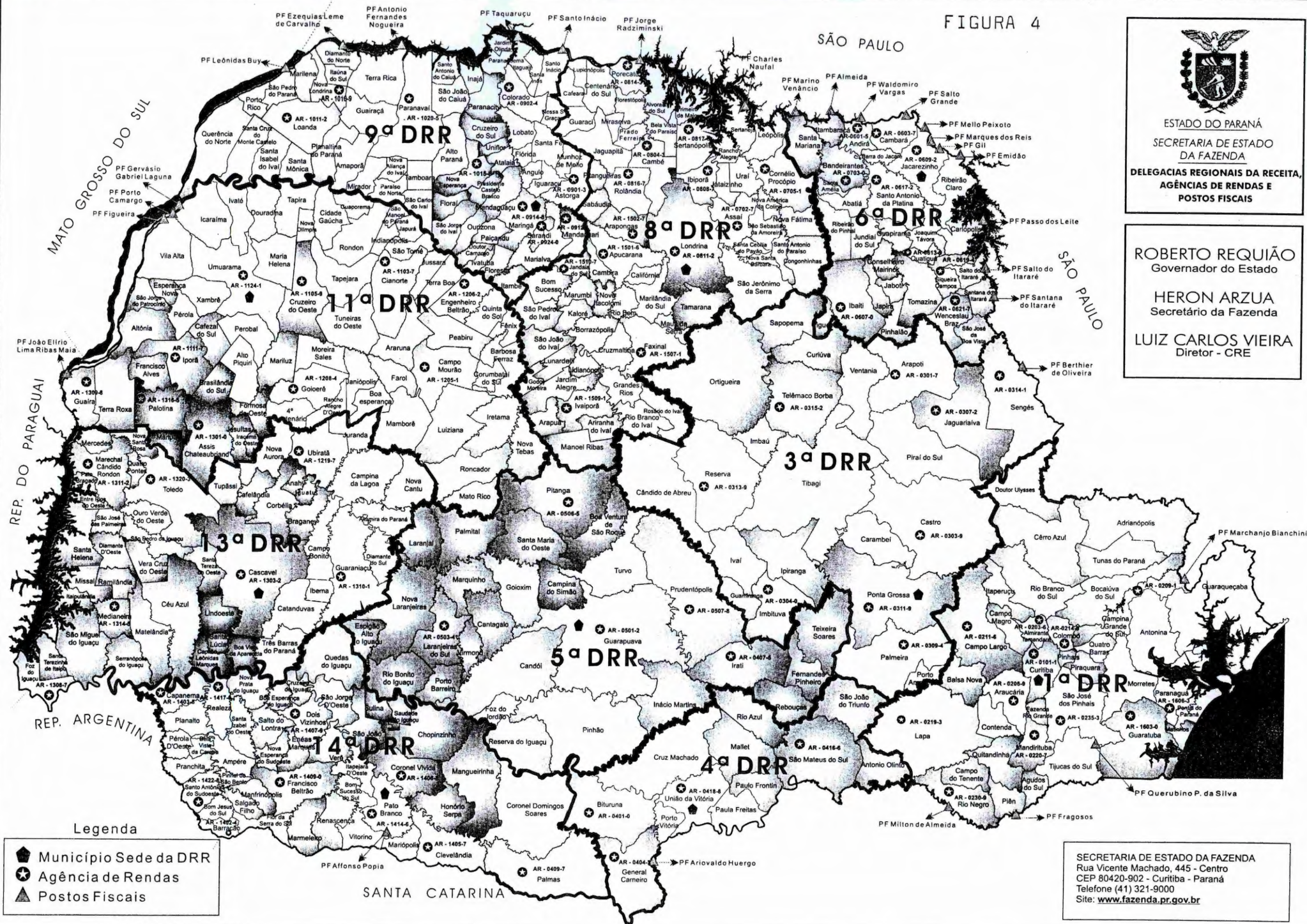


ESTADO DO PARANÁ
SECRETARIA DE ESTADO
DA FAZENDA
DELEGACIAS REGIONAIS DA RECEITA,
AGÊNCIAS DE RENDAS E
POSTOS FISCAIS

ROBERTO REQUIÃO
Governador do Estado

HERON ARZUA
Secretário da Fazenda

LUIZ CARLOS VIEIRA
Diretor - CRE



SECRETARIA DE ESTADO DA FAZENDA
Rua Vicente Machado, 445 - Centro
CEP 80420-902 - Curitiba - Paraná
Telefone (41) 321-9000
Site: www.fazenda.pr.gov.br

c) criação de um serviço de inteligência fiscal;

A criação de uma equipe especializada no trabalho fiscal investigativo, com métodos de infiltração e sigilo contra o crime organizado, essencialmente voltada para a detecção e comprovação de fraudes estruturadas por grupos organizados, potencialmente lesivos ao erário público, e empenhada na produção de provas para a responsabilização penal dos envolvidos, impõe-se, hoje, como um imperativo inarredável de modernização da atividade fiscalizadora em todos os níveis de governo.

A Secretaria da Receita Federal, desde 1995, criou a Coordenação Geral de Pesquisa e Investigação – COPEI, com cerca de 300 agentes altamente treinados agindo em todas as regiões do país, os quais têm conseguido desvendar inúmeros esquemas de sonegação.

Recentemente, surgiu um fenômeno no mínimo curioso, a “terceirização” de fraudes fiscais. Através de escritórios de contabilidade especializados na montagem “em série” de firmas fantasmas, com quadro societário integrado por “laranjas”, notas fiscais são oferecidas a contribuintes desejosos de simular despesas ou de se apropriar de créditos inexistentes. Outro exemplo do que está acontecendo são as empresas de consultoria, voltadas à estruturação de fraudes fiscais para terceiros, acenando com planos mirabolantes de “planejamento tributário”, eivados de ilicitudes.

Alguns fatores contribuíram para o recrudescimento dessa atividade criminosa, como o desaparelhamento dos órgãos de fiscalização, a falta de especialização dos técnicos da área e a própria legislação federal, como a que, ao final de 1995, prevê a extinção da punibilidade dos crimes fiscais pelo pagamento do crédito tributário, antes do recebimento da denúncia crime pelo Juiz.

Os modelos tradicionais de fiscalização pouco ajudarão a reverter essa situação. O trabalho do fisco tem se limitado a comprovar objetivamente a existência da evasão fiscal, mas não se compromete com a comprovação material da intencionalidade dos agentes envolvidos. Situação agravada pelo modelo muito utilizado em administração tributária, fundado na delimitação territorial direcionada aos controles fiscais sobre contribuintes considerados isoladamente, e não sobre o conjunto de suas operações com outros contribuintes, onde quer que estejam estabelecidos.

Os objetivos específicos do Setor de Inteligência Fiscal são:

- a) promover a investigação, tendo por objeto fraudes de natureza penal-tributária, de elevado potencial de lesividade ao erário estadual, perpetradas por grupos organizados;
- b) receber denúncias de fraudes fiscais, analisar o seu conteúdo e dar o devido encaminhamento;
- c) desenvolver técnicas especializadas de detecção, análise e processamento de informações, inclusive em meio magnético, visando identificar e elucidar processos fraudulentos empregados para suprimir ou reduzir o recolhimento do ICMS;
- d) desenvolver técnicas de auditoria em demonstrações fiscais e contábeis, principalmente em sistemas informatizados, com o objetivo de detectar processos de sonegação fiscal e;
- e) conseguir meios probantes para instrução de processos administrativo-tributários instaurados em primeira Instância, e de processos penais instaurados pelas autoridades competentes, para a responsabilização criminal dos envolvidos.

d) criação de uma carreira gerencial;

Imprescindível para a profissionalização da gestão na Receita Estadual e para a harmonização dos funcionários. O estabelecimento de critérios definidos para a ocupação de cargos de chefia e direção, como a capacitação administrativa, pré-requisitos, formação específica, etc., são necessários para que todos os interessados tenham as mesmas oportunidades e, assim, os cargos sejam ocupados pelas pessoas mais preparadas, e não por critérios aleatórios.

A grande maioria das pessoas que ocupam função gerencial (diretor, inspetores, delegados, etc.), chegou a essa condição como resultado do bom desempenho na carreira técnica. O grande dilema da carreira gerencial é que todo o conjunto de habilidades que transformaram em sucesso a carreira técnica não serve mais para garantir o sucesso gerencial. Os conhecimentos e habilidades que o gerente precisa ter agora são outros. O gerente não precisa mais “pôr a mão na massa”, e sim, conseguir que as pessoas por ele lideradas façam o que precisa ser feito. Sem a aquisição de novas competências o gerente estará desaparelhado para agir de forma conseqüente e o seu desempenho será, inevitavelmente, insatisfatório.

e) criação de um código de ética para a CRE;

Embora existam, tanto no Estatuto do Servidor Público Estadual, quanto na Lei Orgânica e Estatuto dos Auditores Fiscais do Estado do Paraná, normas de conduta gerais, chamadas de “Direitos e Deveres do Funcionário”, torna-se necessário promover ampla consulta e debate com todos os funcionários para se conhecer qual é o comportamento ético específico esperado de um auditor fiscal. Mais que expressar essa conduta num código de ética, é igualmente necessário que esse comportamento seja internalizado por todos.

f) fechamento dos postos fiscais de divisa;

O aumento da eficiência na fiscalização dos tributos estaduais passa, necessariamente, pelo fechamento dos postos fiscais nas fronteiras do Estado. Esta técnica de fiscalização encontra-se completamente ultrapassada, era adequada para as décadas anteriores, porém, não o é mais para a realidade atual.

g) transformação das Agências de Rendas em unidades locais descentralizadas e multifuncionais;

No sentido de subordinar ao interesse do usuário os serviços prestados e diminuir a distância entre o início de uma atividade e o resultado que ela deve produzir, a descentralização das atividades operacionais da Receita Estadual irá contribuir para a desburocratização da organização, para a capilarização das atividades, aumentando o contato com o contribuinte e, também, a eficácia da organização.

h) criação de canais formais e permanentes de troca de informações com outros órgãos de interesse;

É importante estabelecer a troca de informações com todos os órgãos e entidades que, de alguma forma, influem ou são influenciados pelas ações da Receita Estadual, como:

- Procuradoria Fiscal;
- Polícia Militar;
- Ministério Público;
- Assembléia Legislativa;
- Poder Judiciário;

- Receita Federal;
- entidades de classe (contabilistas, industriais, agricultores, comerciários, etc); e
- Prefeituras;

j) promoção de cursos pedagógicos;

A sociedade em geral é a maior aliada do fisco no combate a sonegação. É o cidadão comum que, no seu dia-a-dia efetua as transações comerciais de compra. Se cada um desses cidadãos contribuintes se conscientizarem de que cabe a eles, primeiramente, exercer o seu direito de pedir nota fiscal no supermercado, na loja, enfim, em todas as suas operações, o trabalho do fisco será muito facilitado. Entretanto, é necessário mudar o hábito do consumidor que não está, culturalmente, habituado a exigir o seu direito. Por isso é preciso efetuar cursos, palestras e aulas para despertar essa necessidade, até torná-la uma atitude habitual, normal e corriqueira, entre todos os consumidores.

l) aproximação com a AFFEP Sindical, visando ações conjuntas para melhoria do padrão de vida dos auditores fiscais;

Através da Associação dos Funcionários Fiscais do Estado do Paraná e Sindicato – AFFEP Sindical, pode-se estudar medidas conjuntas que gerem benefícios diretos e indiretos para os funcionários, como Fundo de Pensão, Cooperativa de Crédito, entre outros.

A AFFEP Sindical, como entidade de classe, está em condições de tomar iniciativas que o Governo não pode, para contribuir com a melhoria do padrão de

vida dos auditores fiscais, a exemplo do Convênio com a UNIMED, para assistência a saúde.

2.9 ESTRATÉGIAS FUNCIONAIS

2.9.1 Estratégias para a Área de Fiscalização

- a) desenvolver Projetos de Fiscalização Setorial Especializados, com metodologia e critérios científicos para detectar segmentos econômicos que podem contribuir com maior arrecadação;

Trata-se de analisar a conjuntura econômica e retirar dela os elementos necessários para balizar a atividade fiscalizadora. É preciso detectar os determinantes da arrecadação própria global e sua conexão com a arrecadação setorial, e fornecer indícios a respeito da arrecadação potencial e da correspondência, ou não, entre o nível de recolhimento do ICMS e a evolução da participação das empresas no mercado.

A recuperação da arrecadação do ICMS, por segmentos econômicos, constitui-se no que existe de mais avançado em matéria de fiscalização. É necessário efetuar este trabalho com maior eficiência e eficácia. Para isso, torna-se imperativo que se identifiquem os segmentos ou grupos econômicos que tenham apresentado decréscimos ou crescimentos menores na arrecadação, em relação ao

desempenho econômico geral do setor (produção, consumo, estoques, etc.). Para a sua identificação correta é preciso coletar dados de arrecadação e de conjuntura empresarial, efetuar batimentos, comparações e, assim, agrupar os dados, interpretá-los, estudar o mercado, seus fatos relevantes, retrações, sazonalidade, etc. Utilizar para a análise, métodos estatísticos, estritamente técnicos e impessoais, como o método de Pareto, séries históricas e outros, buscando, acima de tudo, a justiça fiscal, a eliminação da concorrência desleal e o afastamento de critérios amadorísticos de fiscalização.

b) profissionalizar os trabalhos de auditoria fiscal;

É necessário criar rotinas de fiscalização específicas para cada trabalho fiscal em particular. É preciso profissionalizar ainda mais o trabalho de auditoria. A área de fiscalização da Receita Estadual assemelha-se a uma empresa de auditoria. Seria muito proveitoso para a organização aprender com essas empresas de auditoria, seus métodos, suas técnicas e sua gestão. Não se pode mais continuar a tratar o assunto de maneira desorganizada, ou apenas confiando no esforço individual de cada auditor. É necessário capacitá-lo (o auditor), sobretudo, na área de informática e de Emissor de Cupom Fiscal, onde, sabidamente, a organização é deficiente e a demanda é grande.

c) fomentar parcerias e troca de informações com outros órgãos de fiscalização;

A economia, dinâmica e globalizada, praticamente extinguiu o conceito de jurisdição territorial ao transformar um mesmo indivíduo ou empresa em contribuinte de vários fiscos, ou seja, sujeito as várias esferas e várias jurisdições de

fiscalização, as quais se entrelaçam. O controle de um contribuinte, muitas vezes, exige comunicação efetiva entre todos os fiscos envolvidos para ser eficaz. A necessidade do intercâmbio de informações tributárias é ainda maior quando se percebe a existência de empresas que, sabendo da precariedade dos fiscos na troca de informações, a utilizam para sonegar tributos, simulando operações.

A integração dos bancos de dados entre todos os órgãos de fiscalização proporcionaria o cruzamento de informações de muita utilidade para todos. O fisco federal, estadual e municipal, em conjunto com autarquias, empresas públicas e concessionárias de serviço público, como COPEL, SANEPAR, Companhias Telefônicas, etc., seriam altamente beneficiados com a integração de seus sistemas informatizados. Não pode existir concorrência entre os fiscos, portanto, os sistemas de controle não podem ser estruturados para tratar o contribuinte de forma isolada.

2.9.2. Estratégias para a Área de Tributação

a) simplificar a Legislação Tributária e as obrigações acessórias;

É consenso que a legislação referente ao ICMS é muito complicada, um verdadeiro cipoal. Muitas vezes o empresário, notadamente o pequeno, não segue às normas, não por que quer, deliberadamente, violá-las, mas por desconhecê-las.

b) agilizar os julgamentos de Primeira Instância;

Através da centralização do Contencioso Administrativo na Inspeção Geral de Tributação, em decorrência da transformação das Delegacias Regionais em

pontos avançados e descentralizados de fiscalização. Com a centralização dos julgamentos dos processos administrativo fiscais haverá ganhos de produtividade, uniformização de julgamentos e maior especialização dos auditores fiscais, tornando mais ágeis os julgamentos.

c) instrumentalizar os Auditores Fiscais;

Não só para lavratura de Autos de Infração mais consistentes, como também para se manterem atualizados com a legislação tributária. Para cumprir esse objetivo é necessário que se realizem cursos de atualização, formais e informais, periódicos e em intervalos regulares.

2.9.3 Estratégias para a Área de Arrecadação

a) inscrição dos produtores rurais no CAD-ICMS;

Inscriver todos os produtores rurais que possuem ou explorem, em nome próprio ou sob o regime de arrendamento, parceria, cessão ou comodato, área igual ou superior a 50 hectares. Embora praticamente todos os produtos agrícolas estejam abrangidos pelo diferimento, é importante se obter o controle das informações da produção primária. Atualmente, as médias e grandes fazendas rurais são verdadeiras empresas agro-pecuárias, muito organizadas e eficientes. Se a Receita Estadual exige inscrição de microempresas, como uma pastelaria, por exemplo, porque não exigir também da empresa agropecuária, que movimenta recursos muito superiores a uma pastelaria?

b) ampliar os serviços da Agência de Rendas Virtual;

c) efetuar convênio com as Prefeituras Municipais com a finalidade de troca de informações para atualização cadastral;

Ninguém mais apto a conhecer a realidade econômica municipal que o setor responsável pela concessão e renovação de Alvarás. Os funcionários desse setor realizam, constantemente, visitas aos contribuintes (pessoas físicas e jurídicas); com as suas informações a Receita Estadual poderia obter enormes ganhos de produtividade, evitando, ao mesmo tempo, realizar o trabalho em duplicidade para manter atualizado o seu cadastro.

d) melhoria dos serviços prestados ao “cliente”;

O produto da Receita Estadual é o ICMS. Tem-se que oportunizar ao cliente, o contribuinte de fato e de direito, todo o conforto, agilidade e facilidade para “comprar” este produto.

e) dispensar a inscrição no CAD-ICMS dos micro comerciantes “autônomos”.

A exemplo do que ocorre no Estado do Espírito Santo, esta medida tem o objetivo de retirar o peso da burocracia estatal das costas de quem não pode suportá-lo.

2.9.4 Estratégias para a Área de Informática

a) implantar terminais de auto-atendimento;

Seguindo a mesma linha de melhoria dos serviços prestados pelo fisco, na parte concernente a informática, é necessária a implantação de terminais de auto-

atendimento em pontos estratégicos, como Prefeituras e entidades associativas, em todo o Estado.

b) adotar a assinatura eletrônica;

Com a adoção da assinatura eletrônica é eliminada a multiplicidade de senhas e códigos de acesso, substituindo-os por uma única, a qual teria a vantagem de melhor monitoração.

c) introdução de novas tecnologias da informação;

Avançar na assimilação das novas tecnologias da informação para o atendimento ao público e melhorar o desempenho gerencial dos programas, bem como reduzir custos e tempo dos procedimentos.

d) Integração dos sistemas informatizados e desenvolvimento e implantação de um *Data-Warehouse*, onde se permita um ambiente de análise e cruzamento de dados, em que conversem entre si o SINTEGRA, a Auditoria Informatizada, a Substituição Tributária, o Cadastro de Contribuintes, etc.;

e) ampliação do parque informatizado;

A ferramenta atual mais importante no trabalho fiscal é a informação. O veículo mais adequado para tratar a informação, sem dúvida nenhuma, é o computador e tudo o que concerne a informática. É necessário que cada auditor fiscal tenha um computador pessoal e faça uso dele constantemente.

- f) estudos para implantação de AIDF *on line*, inicialmente para grandes contribuintes;

A tecnologia da informação é suficientemente segura para iniciar um processo de autorização *on line* de nota fiscal, onde a empresa esteja em comunicação direta e ininterrupta com os sistemas informatizados da Receita Estadual.

2.9.5 Estratégias para a Área de Recursos Humanos

- a) instituir mecanismos de incentivos e punições, baseados em comportamento e Avaliação de Desempenho, em todos os níveis;

A ausência de tais mecanismos resulta em um nivelamento por baixo. Os funcionários, desde que atendam a um desempenho mínimo, passam toda a sua vida funcional sem qualquer sobressalto. O comportamento exemplar e o desempenho excelente têm o mesmo tratamento do comportamento razoável e do desempenho mínimo.

- b) criar instrumentos de capacitação, valorização e motivacionais do Auditor Fiscal ;

Os fatores motivacionais são vários, o funcionário não é motivado somente pela remuneração. O envolvimento do servidor no processo decisório, como por exemplo, o planejamento participativo, onde há intensa participação em todas as suas fases, é o principal mecanismo motivador e que garante o envolvimento de cada um.

Junto com os mecanismos tradicionais de recompensa, as oportunidades de crescimento na carreira, seja na função de técnico ou na gerencial, e a transparência da gestão, são tão relevantes quanto, para elevar o nível de compromisso com a organização.

É preciso criar condições psicossociais para fortalecer o espírito empreendedor do funcionário, conjugadas ao comportamento ético e ao desempenho eficiente e, reforçar o sentido de missão e o comprometimento do servidor público para com a prestação de serviços de melhor qualidade à sociedade. Obter maior satisfação do Auditor com seu trabalho e com sua qualidade de vida.

A profissionalização do Auditor Fiscal, a melhoria das condições de trabalho, o reconhecimento por parte da sociedade e a melhoria da sua remuneração somente acontecerão com a participação de todos.

c) exigência de curso superior específico para ingresso na carreira;

É muito difícil efetuar a capacitação técnica do fisco tendo pessoas oriundas das mais variadas formações profissionais (médicos, engenheiros, filósofos, etc.). O trabalho de auditoria exige formação específica. Deveria ser exigido, como requisito para inscrição nos próximos concursos, formação universitária nas áreas afins: Administração, Direito, Economia e Ciências Contábeis.

2.10 VETORES E INDICADORES DE DESEMPENHO

É consenso em administração que só é possível gerenciar aquilo que pode ser medido.

Os vetores de desempenho, ou indicadores de tendência, na Receita Estadual, cumprem a função de indicar a maneira como os resultados desejados estão sendo alcançados, e são específicos para as áreas funcionais. Basicamente, alguns vetores para cada área podem ser definidos, entre outros:

a) área de recursos humanos:

- número de servidores treinados;
- número de auditores avaliados;
- horas/aula de cursos ministrados e;
- quantidade de cursos efetuados.

b) área de informática:

- número de GIAS recebidas em meio magnético;
- número de DFC's recebidas em meio magnético;
- número de usuários atendidos por mês.

c) área de fiscalização:

- número de operações volantes efetuadas;
- número de empresas auditadas;

- valor de imposto recuperado por PAF (pago).

d) área de tributação:

- quantidade de pareceres emitidos;
- número de regimes especiais autorizados;
- número de consultas respondidas.

e) área de arrecadação:

- número de parcelamentos efetuados;
- quantidade de contribuintes omissos;
- valor de débitos cobrados;
- número de auditorias em bancos.

Os indicadores de desempenho, ou medidas de resultados, indicam de que forma o objetivo final da CRE está sendo alcançado. Sugerimos alguns, conforme segue:

- a) aumento da Arrecadação no mês em relação ao mês anterior;
- b) aumento da arrecadação no mês em relação ao mesmo mês do exercício anterior;
- c) receita tributária total (ICMS, IPVA e ITCMD), em relação ao PIB do Estado;
- d) comparativo do índice anterior em relação aos demais estados do Sul e Sudeste;
- e) comparativo entre a Receita Prevista x Receita Arrecadada;

f) despesa total da CRE x Receita Tributária.

3 CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÕES

A adoção de um planejamento estratégico, ancorado em uma gestão estratégica, ajudará a Receita Estadual a enfrentar e a vencer os novos desafios que se impõem. Transformará a organização, com as pessoas que a compõem, em um conjunto eficiente, capaz de desempenho excelente. Esta primeira tentativa de desenvolver um planejamento estratégico na CRE é, ainda, insipiente, incompleta (não contempla a construção de cenários, por exemplo), e não participativa, bem como a própria metodologia de sua elaboração precisa ser aprimorada. Mas a experiência nos mostra que, mesmo fazendo apenas o mínimo para a construção de uma estratégia, uma organização já tem ganhos importantes em termos de melhoria de qualidade, produtividade e obtenção dos objetivos. *Uma formulação estratégica mínima é muito melhor que estratégia nenhuma.*

O planejamento estratégico é uma ferramenta fundamental para o desenvolvimento de um pensamento estratégico. Nesse sentido, o processo de formulação e implementação da estratégia em uma organização é um processo artesanal e contínuo de aprendizado organizacional, que vai sendo elaborado ao longo do tempo, no cotidiano. Uma estratégia nunca está completa, por melhor que seja, sempre precisará ser atualizada, revista, emendada ou retificada. Segundo

Henry Mintzberg, pesquisador e professor de Gerência da Universidade McGill, Montreal, Canadá, e autor de vários e consagrados livros sobre o assunto:

[...] os gerentes são os artífices e a estratégia é sua argila...eles situam-se entre um passado de capacidades empresariais e um futuro de oportunidades de mercado....levam para o seu trabalho um conhecimento íntimo dos materiais que utilizam. Isso é a essência da criação artesanal de uma estratégia. (1998).

Sendo essencialmente um instrumento de mudanças, o planejamento estratégico aqui proposto pretende modificar a face da CRE para uma organização que:

- a) gerencia processos, e não tarefas;
- b) age com rapidez e flexibilidade;
- c) possui um quadro enxuto e competente;
- d) aprende continuamente;
- e) comunica-se eficaz e amplamente, porque terá apenas três níveis hierárquicos;
- f) utiliza intensivamente de informação e tecnologia;
- g) gerencia profissionalmente;
- h) motiva seus funcionários e;
- i) possui equipes polivalentes e multifuncionais.

A criação de uma nova estrutura organizacional, baseada em princípios como racionalização, flexibilidade, qualidade para o cidadão e adaptabilidade, evitará duplicações e sobreposições. A implantação das estratégias e processos planejados melhorará a rede de informações da administração e, conseqüentemente, aumentará o uso da tecnologia da informação.

A Receita Estadual faz parte de um grande paradoxo da atualidade: cada vez mais há menos dinheiro público para aplicar nos problemas centrais da crise social e para prestar toda a gama de serviços de utilidade pública. O apelo da sociedade para que as ações e os programas do Governo sejam precedidos de amplo planejamento estratégico é forte. Os órgãos governamentais sofrerão as consequências caso não percebam, rapidamente, a necessidade de uma cultura empresarial de gestão pública como novo paradigma governamental.

À medida que a sociedade paranaense evolui e amadurece, a percepção e o debate sobre a administração pública em geral, e sobre a administração e a fiscalização dos tributos em particular, passa a ocupar uma posição central no projeto de desenvolvimento dessa mesma sociedade. O aparato estatal suficiente e necessário à concretização das ações inerentes a sua atividade fim, com certeza, será um dos alicerces de uma nova e mais justa convivência entre todos os indivíduos.

Para finalizar, é oportuno lembrar que o planejamento efetivo contempla dois momentos cruciais: primeiramente o momento de introspecção, diagnóstico, análise dos problemas e proposição criativa de soluções; e após, o momento de procurar o apoio político necessário para viabilizar o planejado. Como ensinava Maquiavel, em “O Príncipe”: 34-35 :

Não há nada mais difícil de executar e perigoso de manejar (e de êxito mais duvidoso) do que a instituição de uma nova ordem de coisas. Quem toma tal iniciativa adquire a inimizade de todos os que são beneficiados pela ordem antiga, e é defendido sem muito calor por todos os que seriam beneficiados pela nova ordem [...].

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABELL, Derek F. **Definição do negócio**: ponto de partida do planejamento estratégico. São Paulo: Atlas, 1991.

ANDREWS, Kenneth. **The Concept of Corporate Strategy**. Englewood Cliffs: Irvin, 1971.

ANSOFF, Henry I. **Estratégia empresarial**. São Paulo: McGraw-Hill, 1977.

BATISTA JUNIOR, Paulo Nogueira. **Fiscalização tributária no Brasil**: uma perspectiva macroeconômica. Trabalho preparado para o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). 1999.

BOWDITCH, J. L. e BUONO, A. F. **Elementos de comportamento organizacional**. São Paulo: Pioneira, 1992.

BRASIL, MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL E REFORMA DO ESTADO. **Plano de reestruturação e melhoria da gestão do MARE**. Brasília: MARE, 1997.

BRASIL, MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL E REFORMA DO ESTADO. **Agências Executivas**. Brasília: MARE, 1997.

BRASIL. MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL E REFORMA DO ESTADO. **Organizações sociais**. Brasília: MARE, 1996.

BRASIL. MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL E REFORMA DO ESTADO. **Programa de modernização do poder executivo federal**. Brasília: MARE, 1998.

BRASIL. **Plano diretor da reforma do aparelho do Estado**. Brasília: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração e Reforma do Estado, 1995.

CAMPOS, Antonio Carlos de Moura. **O perfil do fiscal do século 21**. artigo.

CASTELLANO, S. **Proposição de um modelo para planejamento e desenvolvimento de projetos em empresas de alta tecnologia**. Florianópolis, 1996.

CASTOR, Belmiro Valverde Jobim. Modelo gerencial na gestão de profissionais da função pública. **Cadernos FUNDAP**, n. 22, 2001, p. 175-178.

_____. **O Brasil não é para amadores**: Estado, governo e burocracia na terra do jeitinho. Curitiba: EBEL, 2000.

_____. Tudo para todos, nada para ninguém. **Gazeta do Povo**, 2003.

CASTOR, Belmiro Valverde Jobim e SUGA, Castor Nelson. Planejamento e ação planejada: o difícil binômio. **Revista de Administração Pública (RAP)**, v. 22, jan./mar. 1988.

CUNHA, C. J. **Planejamento estratégico**. Notas de aula. Florianópolis: UFSC, 1998.

CUSUMANO, Michael A. e CONSTANTINOS C. Markides. **Pensamento estratégico**. Rio de Janeiro: Campus, 2002.

DIXIT, Avinash H.. **Pensando estrategicamente: a vantagem competitiva nos negócios, na política e no dia-a-dia**. São Paulo: Atlas, 1994.

DRUCKER, P. O advento da nova organização. In: **Diálogo**, n.º1. Rio de Janeiro: USIS, 1989.

_____. Como reagir às mudanças. **HSM Management**, n. 1, mar./abr. 1997.

ETZIONI, A. **Organizações modernas**. 7ª ed. São Paulo: Pioneira, 1984.

FERREIRA, Ademir A. **Gestão Empresarial: de Taylor aos nossos dias: evolução e tendências da moderna administração de empresas**. São Paulo: [s.d.].

FILHO, P. V. e FERNANDES, M. A. C. Planejamento estratégico: vantagens e limitações. in **Planejamento empresarial**. [s.l.], [s.d.].

FILHO, P. V. e MACHADO, A. M. V. **Planejamento estratégico: formulação, implantação e controle**. Rio de Janeiro: LTC, 1982.

GAJ, L. **Tornando a administração estratégica possível: como aumentar a percepção da realidade e da dinâmica organizacional, colocando em ação a estratégia**. São Paulo: McGraw-Hill, 1990.

GOEDERT, W. e PAEZ, M. D. **Gestão em ciência e tecnologia: pesquisa agropecuária**. Brasília: Embrapa-SPI, 1994.

HARRINGTON, H. James. **Gerenciamento total da melhoria contínua**. São Paulo: Makron Books, 1997.

JUNIOR, Paulo Nogueira Batista. **Fiscalização Tributária no Brasil: uma perspectiva macroeconômica**. [s.l.], nov., 1999.

KAPLAN, Robert S. e NORTON, David P. **A Estratégia em Ação: Balanced Scorecard**. Rio de Janeiro: Campus, 1997.

KOTLER, P. **Administração de marketing: análise, planejamento, implementação e controle**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 1994.

LONGENECKER, Justin G., MOORE, Carlos W. e PETTY, J. William. **Administração de pequenas empresas**. São Paulo: Makron Books, 1997.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros Editores, 2003.

MILES, R. H. **Macro organização**. Glenview, Illinois: Scott Foresman and Company, 1980.

MINTZBERG, Henry. **Estratégia – a busca da vantagem competitiva**. Rio de Janeiro: Campus, 1998.

_____. **The rise and fall of strategic planning**. New York: FreePress, 1994.

_____. The strategy concept I: five PS for strategy. **California Management Review**, v. 30, 1987.

_____. Todas as partes do elefante. **HSM Management**, jan./fev. 1999.

_____. **Safári de estratégias**. Porto Alegre: Bookman, 2000.

_____. Strategy-making in three modes. **California Management Review**, v. 16, 1973.

MOTTA, P, R. **Planejamento em organizações sem fins lucrativos**. São Paulo: Atlas, 1990.

NADLER, D. A., HACKMAN, J. R. e LAWLER, E. E. **Comportamento organizacional**. Rio de Janeiro: Campus, 1983.

O. C. FERREL; MICHEL D. HARTLINE; GEORGE H. LUCAS JR.; DAVID LUCK. **Estratégia de marketing**. São Paulo: Atlas, 2000.

OLIVEIRA, Djalma de P. R. **Planejamento Estratégico: conceito, metodologia e práticas**. 7 ed. São Paulo: Atlas, 1993.

ORSSATTO, C. H. **Estratégia competitiva: técnicas para análise de indústrias e da**

_____. **Mudança estratégica organizacional: um caso na agroindústria catarinense**. Florianópolis, 1995.

_____. **Vantagem competitiva criando e sustentando um desempenho superior**. Rio de Janeiro: Campus, 1989.

RANDOLPH, ROBERT M. **A administração do planejamento: como tornar realidade uma idéia**. São Paulo, McGraw-Hill do Brasil, 1977.

SANCHES, Daniel. **Reformulando sua Empresa para o Futuro**. Disponível em: <<http://www.geocities.com/Wallstreet/Market/4702/textos/downsizing.htm>> Acesso em maio 2003.

SCHEIN, E. H. **Psicologia organizacional**. Rio de Janeiro: Prentice-Hall, 1982.

SCHWARTZ, Peter. O amanhã já chegou. **HSM Management**. n. 1, mai./jun., 2000.

SENGE, Peter. **A dança das mudanças**. Rio de Janeiro: Campus, 1999.

SILVEIRA JÚNIOR, Aldery. **Planejamento estratégico como instrumento de mudança organizacional**. São Paulo: Atlas, 1999.

STONER, J. A. ; FREEMAN, E. **Administração**. Rio de Janeiro: Qualitymark, 1991.

TAVARES, M. **Planejamento estratégico**: a opção entre o sucesso e o fracasso empresarial. São Paulo: Atlas, 1991.

TIFFANY, Paul e STEVEN D. Peterson. **Planejamento estratégico**: o melhor roteiro para um planejamento estratégico eficaz. Rio de Janeiro: Campus, 1998.